

# Analisis CSIS

## Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Indonesia

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
  - Tantangan Ekonomi Indonesia Tahun 2012
  - Pembalikan Arah Reformasi
- *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
  - Tantangan Keamanan ASEAN Tahun 2015

### ARTIKEL

- Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat
- Etnisitas dan Konflik Sosial Politik di Papua
- Tinjauan terhadap Upaya Pengefektifan Bantuan Luar Negeri di Indonesia
- Kajian Awal Dampak Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim di Indonesia

### DOCUMEN

- Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations  
“Bali Concord III”



CENTRE FOR  
STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap *a priori* – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah surya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,  
Medelina K. Hendyti

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829–5908

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

482 – 484

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
  - Tantangan Ekonomi Indonesia Tahun 2012  
*Pande Radja Silalahi*
  - Pembalikan Arah Reformasi  
*Hal Hill dan Maria Monica Wihardja*
- *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
  - Tantangan Keamanan ASEAN Tahun 2015  
*Faustinus Andrea*

### ARTIKEL

- Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat  
*J. Kristiadi*
- Etnisitas dan Konflik Sosial Politik di Papua  
*Amich Alhumami*
- Tinjauan terhadap Upaya Pengefektifan Bantuan Luar Negeri di Indonesia  
*Endah Bayu Purnawati*
- Kajian Awal Dampak Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim di Indonesia  
*Haskarlianus Pasang*

### DOKUMEN

- Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations  
“Bali Concord III”

## PENGANTAR REDAKSI

Saat ini bangsa Indonesia tengah dihadapkan pada persoalan krisis keteladanannya dari para politikus dan para pemimpin. Konflik internal partai, parlemen yang tidak berkerja secara efektif, konflik horizontal di masyarakat, pelanggaran hak azasi manusia dan pemerintah yang lalai terhadap permasalahan kesejahteraan rakyat menjadi fenomena sehari-hari. Tidak banyak politikus dan pemimpin yang bisa diharapkan mampu membawa dan mewujudkan demokrasi, serta perubahan ke arah yang lebih baik bagi bangsa ini, rakyat pun masih sangat jauh dari kesejahteraan. Sementara itu, meski reformasi telah menghadirkan banyak perubahan di Indonesia, seperti perubahan birokrasi, otonomi daerah, dan kebebasan pers sehingga telah memperkuat proses demokratisasi, namun tidak semua dampak reformasi itu positif. Dalam batas tertentu, reformasi seringkali menimbulkan demokrasi yang kebablasan.

Dalam artikel berjudul "Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat", J. Kristiadi menyebutkan bahwa praktik politik selama lebih kurang 13 tahun reformasi di Indonesia telah berhasil melembagakan sebagian dari penyelenggaraan politik demokratis, khususnya kompetisi dalam memperebutkan jabatan-jabatan publik yang telah menjadi bagian dari kehidupan politik yang wajar. Prestasi yang patut dibanggakan karena pelembagaan dalam kompetisi politik dapat menjadi modal yang sangat berharga untuk melakukan konsolidasi kehidupan demokrasi yang lebih substansial. Akan tetapi, dalam waktu yang hampir bersamaan muncul tanda-tanda menakutkan, karena elite politik telah memanipulasi demokrasi prosedural sebagai legitimasi perilaku politik yang korup. Meski elite politik telah mendapat mandat dari rakyat, akan tetapi pada kenyataannya menginjak-injak harkat dan martabat rakyat. Rakyat digagahi oleh mereka yang seharusnya melindungi, mengayomi dan membuat rakyat sejahtera. Dalam hal ini, reformasi politik yang telah berjalan, masih belum berhasil membentuk sikap dan perilaku elite politik yang mempunyai komitmen mengutamakan kepentingan umum.

Amich Alhumami dalam artikel berjudul “Etnisitas dan Konflik Sosial Politik di Papua”, menyoroti konflik politik di Papua tak bisa dilepaskan dari pola pengelolaan administrasi pemerintahan yang sangat sentralistik pada masa Orde Baru. Sentralisasi manajemen pemerintahan diterapkan dengan menggunakan pendekatan militeristik yang sangat represif. Pendekatan militeristik memang dapat menciptakan stabilitas keamanan, namun hanya bersifat semu belaka dan tidak berkelanjutan karena pasti memicu perlawanan—tersembunyi maupun terbuka—dari elemen-elemen masyarakat dan kekuatan politik yang ada di Papua. Lebih dari itu, pendekatan militeristik secara nyata telah menimbulkan ekses yang sangat serius berupa tindakan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia berupa: penculikan, penganiayaan, penyiksaan, bahkan pembunuhan. Semua bentuk tindakan kekerasan ini merupakan penjelmaan *state terrorism*, yang meninggalkan trauma panjang bagi para korban. Tak pelak, pendekatan militeristik justru kian menguatkan tuntutan untuk merdeka di kalangan masyarakat Papua.

Artikel Endah Bayu Purnawati berjudul “Tinjauan terhadap Upaya Pengefektifan Bantuan Luar Negeri” mengulas bahwa upaya pengefektifan bantuan luar negeri untuk pembangunan merupakan sebuah proses yang menghendaki perubahan pola hubungan negara dengan donor, dan oleh karena itu tidak dapat diraih dalam waktu yang singkat. Komitmen yang kuat dari pemerintah dan donor se-laku pelaku utama dalam isu bantuan luar negeri tidak bisa dipungkiri menjadi faktor kunci dalam suksesnya upaya bersama ini. Sosialisasi dan koordinasi akan kurang bermakna bila masing-masing pihak belum secara penuh berkomitmen untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang digariskan *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Karenanya, kedua belah pihak perlu terus melakukan langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan sehingga tujuan untuk mencapai hasil-hasil pembangunan yang diinginkan dapat tercapai.

Haskarlianus Pasang dalam penelitiannya berjudul “Kajian Awal Dampak Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim di Indonesia” menyebutkan bahwa tanpa adanya perencanaan strategis dan respon yang cepat dan segera untuk mengatasi dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim, maka stagnasi yang diikuti oleh keruntuhan

sangat mungkin terjadi di Indonesia. Namun demikian, pelajaran yang paling penting adalah *pertama*, bagaimana menghentikan pengrusakan lingkungan yang terjadi pada hampir semua sektor pembangunan dan di seluruh pelosok tanah air dengan menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan secara serius. *Kedua*, belajar dari keruntuhan beberapa peradaban di masa lampau dan dampak kerusakan lingkungan yang sudah dialami saat ini, maka sangat jelas bahwa pilihannya ada di tangan masyarakat. Oleh karena itu, mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim adalah suatu tantangan yang akan menentukan apakah masyarakat kita termasuk gagal atau berhasil untuk bertahan.

Dalam terbitan jurnal Analisis CSIS ini, juga menyajikan tinjauan perkembangan ekonomi dan tinjauan perkembangan regional dan global. Tantangan ekonomi Indonesia memasuki tahun 2012 dan masalah pembalikan arah reformasi, serta tantangan ASEAN tahun 2015, mengisi tinjauan perkembangan secara mutakhir, yang rutin diterbitkan dan ditulis oleh para staf peneliti CSIS.

REDAKSI

**TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI****Tantangan Ekonomi Indonesia Tahun 2012***Pande Radja Silalahi***PENGANTAR**

Tahun 2011 akan segera kita tinggalkan dan selanjutnya kita akan menapaki tahun yang dinyatakan sebagai tahun penuh harapan yang sarat dengan berbagai tantangan yang sebagian terbesar berasal dari luar negeri Indonesia. Adalah wajar sebelum menapaki tahun 2012 bila perkembangan selama tahun 2011 disimak secara hati-hati, karena didalamnya terkandung pesan yang kiranya dapat berfungsi sebagai bekal menapaki tahun yang dinyatakan penuh tantangan tersebut.

Belum lama ini, Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya, selama tiga kuartal pertama 2011 ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang cukup pesat, yaitu sebesar 6,5%. Menyimak perkembangan berbagai faktor yang berpengaruh dapat dikemukakan bahwa tahun 2011 ini akan dapat dilewati oleh Indonesia dengan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6,5% atau bahkan lebih. Di satu sisi, raihan ini dapat membanggakan, terutama karena dalam tahun ini hanya sedikit negara yang mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi diatas 5%, bahkan beberapa negara yang selama ini menjadi tumpuan sebagai motor penggerak ekonomi dunia, ternyata terhuyung-huyung tanpa jelas bagaimana posisi selanjutnya.

Namun disisi lain, perkembangan ini sangat memprihatinkan karena dengan pertumbuhan yang relatif tinggi tersebut jumlah pengangguran dan penduduk miskin tidak mengalami penurunan yang berarti. Jika pada bulan Agustus 2010 jumlah penganggur dan pekerja tidak penuh telah mencapai 41,59 juta orang, maka setahun kemudian, yaitu Agustus 2011 jumlahnya justru meningkat menjadi 42,29 juta orang.

Pada bulan Maret 2011, jumlah penduduk miskin di Indonesia masih lebih dari 30 juta jiwa padahal garis kemiskinan secara rata-rata untuk seluruh Indonesia adalah penduduk dengan pendapatan Rp 253.016,- per kapita per bulan. Bila dilihat lebih rinci, keprihatinan akan semakin meningkat karena terdapat beberapa provinsi dan atau kabupaten yang satu dari setiap 3 orang, penduduknya tergolong miskin. Bagaimanapun hal ini perlu mendapat perhatian serius dari para pengelola ekonomi pada tahun-tahun mendatang. Secara kasar dapat dikatakan bahwa kegiatan ekonomi yang berkembang lebih cepat dalam beberapa tahun belakangan ini di Indonesia adalah kegiatan yang tidak padat tenaga kerja atau kegiatan yang kurang sesuai dengan tuntutan riil yang ada. Menyimak perkembangan yang terjadi, sekarang menjadi semakin jelas bahwa tanpa usaha serius dan sistematis melibatkan masyarakat Indonesia secara maksimal dalam kegiatan ekonomi, maka Indonesia akan menghadapi masalah yang semakin rumit.

Dalam beberapa tahun belakangan ini tampak bahwa usaha permerataan (sumber pendapatan) yang kurang mendapat perhatian telah menunjukkan hasilnya, yaitu kepincangan yang semakin dalam. Pada tahun 2004 Index Gini Indonesia adalah 0,32, namun tahun 2009 telah bertambah buruk hingga menjadi 0,37 dan dalam dua tahun terakhir ini diperkirakan keadaannya tidak bertambah baik secara berarti. Dari perkembangan yang dikemukakan ini menjadi sangat jelas bahwa pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh Indonesia dalam tahun-tahun mendatang dan khususnya tahun 2012 adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi tinggi yang berkualitas. Untuk ini kebijakan yang "pro poor", "pro job" dan "pro growth" harus dilaksanakan secara simultan dan konsisten.

## LINGKUNGAN GLOBAL

Sungguh sangat disayangkan ditengah tuntutan untuk tetap menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan lebih berkualitas di Indonesia ternyata ekonomi dunia menghadapi tekanan yang sangat berat. Eropa dan Amerika Serikat sedang dilanda penyakit ekonomi yang sangat berat dan yang sampai saat ini telah "mengambil korban" dua orang pimpinan nasionalnya, yaitu Perdana Menteri Italia dan Yunani yang terpaksa harus turun (lengser). Penyakit ekonomi yang melanda Eropa dan Amerika adalah karena: utang yang terlalu besar, defisit anggaran sangat besar, defisit Neraca Transaksi Berjalan, serta tingkat pengangguran yang relatif besar.

**Gross National Debt (% of GDP)**

Year	Indonesia	Portugal	Italy	USA	Greece	China	Euro Area	Japan	Spain
2011	25.420	90.554	120.250	99.519	152.315	17.089	87.277	229.081	63.922
2010	26.936	83.316	119.009	91.552	142.024	17.711	85.038	220.282	60.114
2009	28.648	76.102	116.066	84.577	126.813	17.57	79.279	216.348	53.191
2008	33.238	65.313	106.305	71.222	110.332	16.963	69.846	194.998	39.791
2007	36.852	62.735	103.618	62.159	105.067	19.591	66.169	187.654	36.121
2006	40.425	63.916	106.646	61.122	106.107	16.187	68.457	191.339	39.565
2005	46.346	62.753	105.941	61.654	100.291	17.635	70.049	191.641	43.027
2004	55.826	57.647	103.902	61.421	98.844	18.535	69.461	178.064	46.217
2003	60.519	55.878	104.417	60.426	97.270	19.245	69.039	167.183	48.739
2002	67.802	53.843	105.688	57.119	101.451	18.937	67.916	160.948	52.546
2001	80.161	51.195	108.786	54.748	103.716	17.711	68.113	151.691	55.504
2000	95.100	48.476	109.169	54.835	103.442	16.445	69.13	142.059	59.262

Sumber: Economic Watch

Data yang ada menunjukkan bahwa secara keseluruhan "gross debt" sebagai prosentase dari Produk Domestik Bruto negara yang tergabung dalam Euro Area sangat tinggi, yaitu lebih besar dari 87% dan didalamnya Italia mencapai sekitar 120% dan Yunani mencapai sekitar 153%. Sedangkan disisi lain AS tidak lebih baik keadaannya dan raihannya mendekati 100%. Selanjutnya, utang pemerintah Jepang memegang rekor, dan pada tahun 2011 mencapai lebih dari

229% dari PDB-nya. Tetapi karena sebagian besar utang pemerintah Jepang adalah kepada masyarakatnya (bersumber dari dalam negeri) maka utang yang besar tersebut masih dapat dikelola.

Sementara itu, untuk menutupi kewajiban utangnya tampak Uni Eropa/Euro Area dan AS mengalami kesulitan, terutama karena sumber-sumber yang tersedia sangat terbatas dan Anggaran Belanja yang secara terus menerus mengalami defisit yang relatif sangat besar. Seperti ditunjukkan dalam tabel dibawah ini, tingkat tabungan Uni Eropa/Euro Area dan AS, dewasa ini relatif kecil. Sebagai contoh, tingkat tabungan Dunia pada tahun 2011 mendekati 24% dan dalam tahun yang sama, AS hanya mencapai sedikit diatas 12%. Yunani sedikit dibawah 4% dan Itali lebih dari 16%. Rendahnya tingkat tabungan negara-negara tersebut dalam perputarannya telah dan akan mempersulit negara bersangkutan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berarti dan memperbaiki posisi anggaran belanjanya.

### Gross National Savings (% of GDP)

Year	Indonesia	Portugal	Italy	USA	Greece	China	Spain	World
2011	34.339	9.225	16.495	12.417	3.565	54.278	17.534	23.788
2010	33.378	8.898	16.690	11.583	4.108	53.983	18.504	22.761
2009	33.577	8.886	16.826	10.863	5.117	54.198	18.889	21.442
2008	29.844	10.605	18.304	12.424	5.828	53.695	19.349	23.654
2007	27.348	12.725	19.431	14.320	7.511	52.379	20.992	23.9
2006	28.381	12.381	19.034	16.228	9.143	52.307	22.011	23.791
2005	25.178	13.279	19.036	15.060	12.382	49.225	22.126	22.471
2004	24.665	15.768	19.862	14.528	16.656	46.818	23.024	21.807
2003	29.052	16.855	19.369	13.936	17.910	43.999	23.875	20.733
2002	25.403	17.280	20.354	14.667	15.830	40.302	23.371	20.465
2001	26.835	17.160	20.523	16.485	16.038	37.581	22.413	21.117
2000	27.072	17.775	20.162	18.090	15.622	36.831	22.319	22.142
1999	24.332	19.862	20.744	18.261	17.014	38.012	22.197	21.703
1998	29.191	20.565	21.245	18.814	17.744	40.188	22.278	21.949
1997	37.511	20.123	22.187	18.310	15.443	41.827	21.975	22.624
1996	35.250	19.831	22.357	17.151	15.311	41.288	21.477	22.241
1995	36.245	22.496	21.893	16.441	15.620	42.118	21.59	22.231
1994	36.877	21.051	20.064	15.450	17.959	43.573	19.582	21.856
1993	35.602	22.838	20.032	14.375	18.597	42.542	19.827	21.508
1992	25.083	25.521	18.743	14.699	18.487	38.774	19.407	21.113
1991	26.278	24.803	19.523	15.876	21.421	39.366	21.296	20.733
1990	25.384	28.442	20.434	15.820	18.483	39.216	22.154	21.108

Sumber: Economic Watch

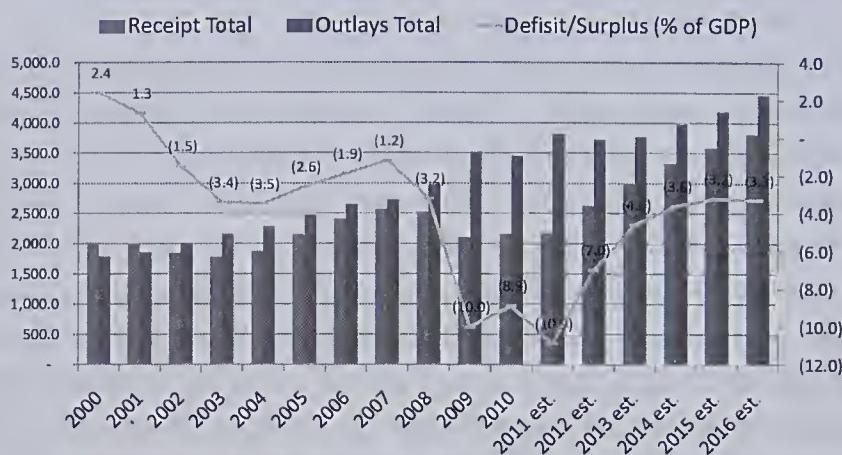
Selama ini masalah tingkat tabungan yang rendah tidak terlalu mengganggu karena negara-negara tersebut dengan mudah memenuhi kebutuhan investasi dengan menciptakan utang, antara lain

karena masih kuatnya kepercayaan kreditor. Dengan kemudahan menciptakan utang tersebut defisit anggaran terus dibiarkan berlangsung, bahkan membengkak dan melewati angka 3% dari PDB -- padahal kesepakatan/perjanjian Uni Eropa membatasi defisit anggaran maksimal 3% dari PDB.

Dalam tabel dibawah ini diperlihatkan bahwa defisit anggaran AS dalam beberapa tahun terakhir sudah berada diatas 3% dari PDB, bahkan pada tahun 2009 yang lalu besaran defisit anggaran tersebut mencapai 10% lebih. Menurut perkiraan, untuk menekan defisit Anggaran AS ke tingkat dibawah 3% dari PDB, dibutuhkan waktu yang panjang karena berbagai alasan tertentu, seperti halnya kesediaan masyarakat menerima tindakan kenaikan pajak, menekan pengeluaran tertentu seperti uang jaminan sosial atau tunjangan hari tua. Berdasarkan estimasi pemerintah AS, sampai dengan tahun 2016 defisit anggaran masih akan berada diatas 3% dari PDB, walaupun usaha penekanan akan dilakukan secara terus-menerus.

Negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa/Euro Area telah melakukan pelanggaran atas kesepakatan atau ketentuan yang mengharuskan setiap negara anggota agar memelihara defisit anggarannya maksimum 3% dari PDB sejak beberapa tahun sebelum tahun 2011. Seperti diperlihatkan dalam tabel dibawah pada tahun 2010 yang lalu defisit anggaran Uni Eropa sudah mencapai sekitar 6,6% dari PDB seluruh negara anggota. Apabila dilihat lebih jauh ternyata defisit anggaran yang melebihi 3% dari PDB telah berlangsung sejak tahun 2000 untuk Yunani. Sementara untuk Italia sejak tahun 2005, Spanyol sejak tahun 2008, Portugal sejak tahun 2005, dan yang lebih menarik defisit anggaran Inggris pada tahun 2009 dan 2010 telah mencapai masing-masing 11,5% dan 10,3 %.

## USA RECEIPTS AND OUTLAYS AND DEFICIT/SURPLUS % OF GDP



Sumber: USA BEA

## General Government Deficit and Surplus (% and Value EUR Million)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU -27 (% of GDP) %	0.6	(2.4)	(1.5)	(0.9)	(2.4)	(6.9)	(6.6)
Euro area -17 (% of GDP)	(0.1)	(2.5)	(1.3)	(0.7)	(2.1)	(6.4)	(6.2)
Greece (% of GDP)	(3.7)	(5.2)	(5.7)	(6.5)	(9.8)	(15.8)	(10.6)
Italy (% of GDP)	(0.8)	(4.4)	(3.4)	(1.6)	(2.7)	(5.4)	(4.6)
Spain (% of GDP)	(0.9)	1.3	2.4	1.9	(4.5)	(11.2)	(9.3)
Portugal (% of GDP)	(2.9)	(5.9)	(4.1)	(3.1)	(3.6)	(10.1)	(9.8)
France (% of GDP)	(1.5)	(2.9)	(2.3)	(2.7)	(3.3)	(7.5)	(7.1)
United Kingdom (% of GDP)	3.6	(3.4)	(2.7)	(2.7)	(5.0)	(11.5)	(10.3)
EU (27 countries)	52,554.1	(270,947.3)	(172,078.6)	(110,313.6)	(302,419.7)	(810,475.1)	(805,007.9)
Euro area (17 countries)	(6,159.2)	(204,076.0)	(115,381.7)	(62,044.0)	(196,965.9)	(571,457.2)	(572,525.9)
Greece	(5,092.6)	(10,068.0)	(12,109.0)	(14,475.0)	(22,822.0)	(36,624.0)	(24,125.0)
Italy	(9,889.0)	(63,918.0)	(51,188.0)	(25,273.0)	(42,720.0)	(82,957.0)	(71,999.0)
Spain	(5,899.0)	11,511.0	23,349.0	20,255.0	(48,897.0)	(117,143.0)	(98,166.0)
Portugal	(3,670.2)	(9,101.6)	(6,491.3)	(5,332.8)	(6,255.7)	(17,107.1)	(16,863.5)
France	(21,020.0)	(50,368.0)	(41,066.0)	(51,557.0)	(64,299.0)	(142,540.0)	(136,513.0)
United Kingdom	57,222.6	(62,940.9)	(52,481.2)	(55,890.3)	(90,313.7)	(179,343.2)	(175,117.7)

Sumber: Eurostat

Perlawanan masyarakat dalam bentuk unjuk rasa seperti yang ditunjukkan oleh masyarakat Yunani dan Itali dan beberapa negara maju lainnya, beberapa waktu yang lalu, menunjukkan bahwa usaha penghematan anggaran atau menekan defisit anggaran bukan hal yang mudah dilakukan di negara maju dewasa ini. Menaikkan pajak, memperpanjang masa kerja atau menambah usia pensiun, mengurangi jumlah jaminan sosial dan mengurangi berbagai kenikmatan yang disediakan oleh pemerintah sebelumnya, akan mendapat tantangan dari masyarakat. Dalam alam demokrasi akan sangat sulit bagi para politisi untuk menentang keinginan masyarakat karena akibatnya bukan tidak mungkin mereka dengan cepat kehilangan dukungan atau harus mengakhiri jabatannya.

Pekanya masyarakat di negara maju (Uni Eropa/AS) terhadap pengurangan atau peniadaan kenikmatan yang selama ini diberikan oleh pemerintah kepada masyarakatnya dalam beberapa tahun belakangan ini antara lain disebabkan tingkat pengangguran yang sangat tinggi di negara-negara tersebut.

## Tingkat Pengangguran

Country	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27 countries)	8.8	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7
Euro area (17 countries)	8.7	9.2	8.5	7.6	7.6	9.6	10.1
Euro area (16 countries)	8.6	9.2	8.5	7.6	7.6	9.6	10.1
Belgium	6.9	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9	8.3
Bulgaria	16.4	10.1	9.0	6.9	5.6	6.8	10.2
Denmark	4.3	4.8	3.9	3.8	3.3	6.0	7.4
Germany	8.0	11.3	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1
Estonia	13.6	7.9	5.9	4.7	5.5	13.8	16.9
Ireland	4.2	4.4	4.5	4.6	6.3	11.9	13.7
Greece	11.2	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6
Spain	11.1	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1
France	9.0	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.8
Italy	10.1	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4
Latvia	13.7	8.9	6.8	6.0	7.5	17.1	18.7
Lithuania	16.4	8.3	5.6	4.3	5.8	13.7	17.8
Poland	16.1	17.8	13.9	9.6	7.1	8.2	9.6
Portugal	4.5 (e)	8.6 (e)	8.6 (e)	8.9 (e)	8.5 (e)	10.6 (e)	12.0 (e)
Romania	6.8	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9	7.3
Slovenia	6.7	6.5	6.0	4.9	4.4	5.9	7.3
Slovakia	18.8	16.3	13.4	11.1	9.5	12.0	14.4
Finland	9.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4
Sweden	5.6	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.4
United Kingdom	5.4	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8
Turkey	:	9.2	8.7	8.8 (b)	9.7	12.5	10.7
United States	4.0	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	9.6
Japan	4.7	4.4	4.1	3.9	4.0	5.1	5.1

Sumber: Eurostat

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa tingkat pengangguran di UE dan AS sangat tinggi. Berbeda dengan yang terjadi di Indonesia dan mungkin negara-negara di Asia, menganggur bagi penduduk di negara maju adalah beban yang sangat berat walaupun mereka masih memperoleh tunjangan dari pemerintahnya. Individualisme yang sudah mengakar di negara maju bila dihadapkan dengan ketiadaan pilihan seperti halnya ketidaktersediaan pekerjaan akan mudah menyulut penduduk berperilaku ekstrem dan radikal. Siapa menyangka bahwa Inggris yang tingkat pendapatannya tinggi dan sebagian terbesar penduduknya makmur, pada Agustus 2011 secara tiba-tiba dan tanpa diduga sebelumnya, terjadi kerusuhan sosial.

Di Asia pada umumnya kekerabatan, kekeluargaan masih sangat kental dan sikap tolong menolong masih cukup kuat. Mungkin karena sudah terbiasa dengan pengangguran, bagi penduduk Asia atau Indonesia menganggur tidak harus malu dan tolong menolong adalah kegiatan wajar. Sepanjang ada sanak saudara atau kerabat yang dapat diandalkan, menganggur tidak berarti bahwa "dunia telah gelap" seperti yang terjadi pada masyarakat tertentu. Ukuran hidup wajar di negara maju adalah berbeda dengan yang berlaku di Indonesia.

## STRUKTUR PERDAGANGAN

Dalam beberapa puluh tahun belakangan ini struktur perdagangan antar negara di dunia telah mengalami perubahan. Dalam perdagangannya, negara-negara maju semakin bertumpu pada jasa, terutama yang berkaitan dengan inovasi dan teknologi canggih, sedangkan negara-negara berkembang, terutama di Asia semakin mengandalkan perdagangan internasionalnya pada barang-barang manufaktur dengan teknologi tertentu.

Dalam kasus AS seperti pada tabel diatas, jelas terlihat bahwa sejak tahun 1992 sampai dengan 2010 porsi ekspor barang dalam total ekspor cenderung mengalami penurunan, dan porsi impor barang dalam total impor cenderung mengalami peningkatan. Selama periode tersebut neraca perdagangan terus menerus mengalami defisit dan sebaliknya, Neraca Perdagangan Jasa terus menerus mengalami surplus. Perkembangan yang terjadi menunjukkan bahwa AS dan

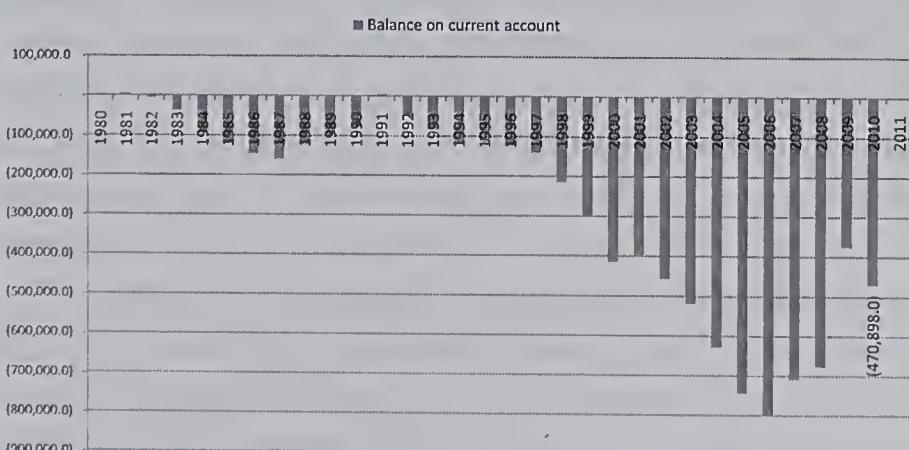
## Perdagangan Internasional Barang dan Jasa (USA 1992-2010, miliaran \$)

Period	Balance				Exports				Imports	
	Total	Goods <sup>1</sup>	Services	Total	Goods <sup>1</sup>	Services	Total	Goods <sup>1</sup>	Services	
Annual										
1992	-39,212	-96,897	57,685	616,882	439,631	177,251	656,094	536,528	119,566	
1993	-70,311	-132,451	62,141	642,863	456,943	185,920	713,174	589,394	123,780	
1994	-98,493	-165,831	67,338	703,254	502,859	200,395	801,747	668,690	133,057	
1995	-96,384	-174,170	77,786	794,387	575,204	219,183	890,771	749,374	141,397	
1996	-104,065	-191,000	86,935	851,602	612,113	239,489	955,667	803,113	152,554	
1997	-108,273	-198,428	90,155	934,453	678,366	256,087	1,042,726	876,794	165,932	
1998	-166,140	-248,223	82,081	933,174	670,416	262,758	1,099,314	918,637	180,677	
1999	-263,160	-336,171	73,011	967,008	698,218	268,790	1,230,168	1,034,389	195,779	
2000	-376,749	-445,787	69,038	1,072,783	784,781	288,002	1,449,532	1,230,568	218,964	
2001	-361,771	-421,276	59,505	1,007,726	731,189	276,537	1,369,496	1,152,464	217,032	
2002	-417,432	-474,491	57,059	980,879	697,439	283,440	1,398,311	1,171,930	226,381	
2003	-490,984	-540,409	49,425	1,023,519	729,816	293,703	1,514,503	1,270,225	244,278	
2004	-605,357	-663,507	58,150	1,163,146	821,986	341,160	1,768,502	1,485,492	283,010	
2005	-708,624	-780,730	72,106	1,287,441	911,686	375,755	1,996,065	1,692,416	303,649	
2006	-753,288	-835,689	82,401	1,459,823	1,039,406	420,417	2,213,111	1,875,095	338,018	
2007	-696,728	-818,886	122,158	1,654,561	1,163,957	490,604	2,351,289	1,982,843	368,446	
2008	-698,338	-830,109	131,770	1,842,682	1,307,499	535,183	2,541,020	2,137,608	403,413	
2009	-381,272	-505,910	124,637	1,575,037	1,069,491	505,547	1,956,310	1,575,400	380,909	
2010	-500,027	-645,857	145,830	1,837,577	1,288,699	548,878	2,337,604	1,934,555	403,048	

Sumber: USA BEA

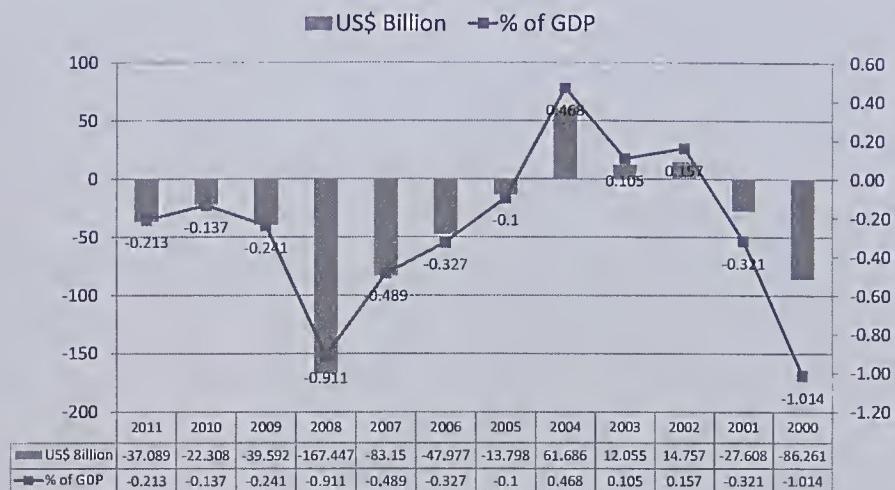
Uni Eropa mengalami defisit dalam "current account"- nya seperti diperlihatkan dalam bagan dibawah ini.

**USA Balance on Current Account  
(Million US \$)**



Sumber: USA BEA

**Current Account Balance for European Union  
(US Dollars and % of GDP)**



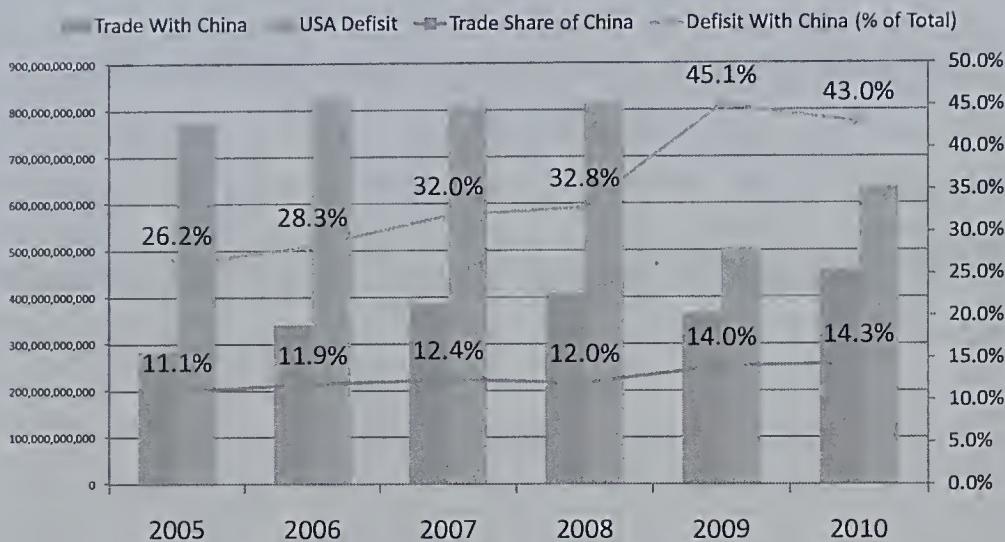
Sumber: USA BEA

Bagaimanapun, Uni Eropa dan AS akan melakukan koreksi atas Defisit Current Account yang dialaminya sejak beberapa tahun belakangan ini. Negara-negara maju tersebut pada tahun-tahun mendatang sesedikitnya akan berusaha keras untuk menyeimbangkan posisi Current Account-nya, khususnya terhadap negara-negara tertentu.

Setelah memperkirakan kecenderungan yang terjadi sejak bulan Juni tahun 2011, khususnya di Eropa, IMF merubah prakiraannya. Prakiraan IMF pada bulan September 2011 menyebutkan bahwa pada tahun 2012 yang akan datang pertumbuhan volume perdagangan dunia (barang dan jasa) akan melambat, dari sekitar 7,5% pada tahun 2011 menjadi sekitar 5,8% pada tahun 2012. Dengan perlambatan pertumbuhan seperti ini dapat diperkirakan bahwa negara-negara yang mengalami defisit (UE dan AS) akan semakin protektif dan atau sensitif terhadap tindakan yang dilakukan oleh mitra dagangnya.

Kita telah melihat sikap AS dan Eropa terhadap China dalam beberapa waktu belakangan ini. AS bahkan seolah tidak sabar lagi menunggu tindakan China untuk memperbaiki posisi perdagangan diantara mereka.

## Perdagangan USA dengan China



Sumber: USA BEA

Seperti ditunjukkan dalam tabel diatas bahwa dalam beberapa tahun belakangan ini bobot perdagangan AS dengan China secara kontinyu mengalami peningkatan, dan yang paling menarik adalah bahwa bobot defisit perdagangan AS dengan China sangat dominan. Bila pada tahun 2005 yang lalu defisit AS dengan China baru mencapai 26,2% dari total defisitnya, maka pada tahun 2010 mencapai 43% dari total defisit AS adalah defisit dengan China. Posisi seperti ini sangat tidak nyaman bagi kedua belah pihak dan terutama AS, karena kedua negara tersebut merupakan dua raksasa ekonomi dunia maka ketidakseimbangan ini telah menjadi sumber ketidakpastian bagi perekonomian dunia.

Bagi Uni Eropa (UE) perbaikan posisi perdagangan dengan China adalah sangat penting karena defisit UE dengan negara tersebut, baik dalam jumlah maupun bobotnya mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Pada tahun 2010 yang lalu defisit UE dengan China telah mencapai € 168.894 juta dan jumlah ini sekitar 110 % dari total defisit perdagangan UE.

Dipandang dari segi perdagangan, pada saat ini China telah menjadi "musuh bersama" bagi UE dan AS. Namun karena perdagangan antara UE dan AS surplus masih dialami oleh UE, maka hubungan tersebut menjadi semakin rumit dan kompleks.

### Extra-EU27 trade, by main partners, total product (million € )

Partner Countries	2000	2005	2010
United States	(142,956)	(126,849)	(152,983)
China (except Hong Kong)	31,923	89,172	72,625
Russia	(48,768)	(108,502)	(168,894)
Switzerland	(41,037)	(55,895)	(71,876)
Norway	9,957	16,012	21,308
Japan	(20,788)	(33,380)	(37,319)
Turkey	(46,594)	(30,315)	(21,168)
India	13,162	8,543	19,103
South Korea	832	2,236	1,653
Brazil	(10,213)	(14,225)	(10,667)
Canada	(1,807)	(8,055)	(1,037)
Singapore	2,134	6,519	6,536
South Africa	(1,590)	(980)	5,339
Saudi Arabia	(2,886)	1,270	3,594
Taiwan	(3,722)	(7,019)	7,078
Hong Kong	(13,239)	(11,047)	(9,376)
Australia	8,793	9,739	16,342
Algeria	6,706	11,140	16,900
Libya	(10,381)	(10,393)	(5,349)
Mexico	(10,497)	(16,224)	(21,979)
	6,876	7,592	8,278

Source: Eurostat

Sumber: Eurostat

Selama ini China dengan mudah dituduh oleh negara mitra dagangnya sebagai negara yang mengambil keuntungan dengan menerapkan kebijakan nilai tukar yang menguntungkan dirinya. Oleh karena itu tuntutan yang selalu dikemukakan adalah supaya China menjadikan mata uangnya lebih fleksibel. Yang menjadi pertanyaan adalah, seandainya China menerapkan kebijakan nilai tukar yang lebih fleksibel (*free floating*), apakah defisit yang dialami oleh negara-negara tertentu terhadap China akan dapat berkurang atau ditiadakan. Menyimak perkembangan daya saing yang terjadi di China, mungkin tidak berlebihan menyatakan bahwa dengan kemampuan China dewasa ini maka produk-produk China akan terus dapat menembus pasar berbagai negara di dunia, termasuk pasar dari negara-negara maju.

## SIKAP DAN TINDAKAN DIBUTUHKAN

Perkembangan yang terjadi dalam beberapa waktu belakangan ini dengan jelas menunjukkan bahwa bagi Indonesia menciptakan pertumbuhan ekonomi diatas 6,5% pada tahun 2012 adalah sangat mungkin, dan bahkan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang mendekati 7% bukan mustahil jika berbagai tindakan dilakukan tepat waktu dan tepat sasaran. Kemampuan Indonesia menekan utang luar negerinya dan perkembangan positif dalam pengelolaan perbankan telah menyebabkan Indonesia masuk kembali dari perhatian para investor dunia, bahkan dewasa ini muncul kekhawatiran terhadap kemungkinan derasnya arus investasi memasuki Indonesia.

## INDIKATOR UTAMA PERBANKAN INDONESIA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Okt.
FSI	1,48	1,26	1,25	2,10	1,91	1,75	1,68
CAR (%)	19,3	21,3	19,3	16,8	17,4	17,2	17,2
NPL Gross (%)	7,6	6,1	4,1	3,2	3,3	2,6	2,7
Pertumbuhan DPK (% YoY)	17,1	14,1	17,4	16,1	12,5	18,5	19,0
Alat Likuid thd Non Core Deposit (%)	243,5	262,6	240,6	188,1	179,7	184,4	182,0
Pertumbuhan Kredit (% YoY)	24,3	13,9	26,5	30,5	10,0	22,8	25,7
KMK	22,4	17,0	28,6	28,4	2,7	25,2	24,7
KI	13,2	12,5	23,2	37,4	16,4	17,0	31,1
KK	36,8	9,5	24,9	29,9	19,0	22,9	23,8
LDR	61,7	61,6	66,3	74,6	72,9	75,5	81,4
ROA (%)	2,6	2,6	2,8	2,3	2,6	2,9	3,1
BOPO (%)	89,5	87,0	84,1	88,6	86,6	86,1	86,4
NIM (%)	5,6	5,8	5,7	5,7	5,6	5,7	6,0
Suku Bunga Deposito 1 bulan	12,0	9,0	7,2	10,7	6,8	6,6	6,8
Suku Bunga Kredit Rupiah (%)	16,3	15,8	13,9	14,8	13,9	12,7	12,4
KMK	16,2	15,1	13,0	14,6	13,3	12,4	12,1
KI	15,7	15,1	13,0	14,0	12,6	11,9	11,7
KK	16,8	17,6	16,1	15,8	15,8	13,8	13,4

Sumber : Bank Indonesia

Seperti yang diperlihatkan oleh Indikator Utama Perbankan Indonesia diatas, dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi perbaikan pada sektor perbankan di Indonesia. Namun demikian, masih banyak tindakan yang perlu dilakukan di sektor perbankan, seperti debitur masih mengeluh atas tingkat bunga kredit yang dikenakan oleh perbankan di Indonesia. Keluhan ini sangat beralasan, terutama jika dikaitkan dengan *lending rate* yang berlaku di Indonesia. Dibandingkan dengan berbagai negara di dunia, bahwa *lending rate* yang berlaku di Indonesia relatif tinggi, jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan yang berlaku di negara-negara maju atau lebih tinggi dari negara anggota ASEAN lainnya, seperti Vietnam, Malaysia, dan Filipina (Lihat Tabel). Tingginya *lending rate* ini memberi indikasi bahwa tindakan efisiensi di perbankan masih perlu dilakukan secara terus-menerus. Sampai tahun 2009 yang lalu *spread interest rate* yang berlaku di Indonesia relatif masih tinggi.

### Lending Rate

Country Name	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	9.267	8.663	8.163	8.413	8.850	9.058	9.413	8.196	8.908	6.021	7.279
Brazil	56.830	57.617	62.875	67.083	54.925	55.383	50.808	43.717	47.250	44.650	39.992
Brunei Darussalam	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500
China	5.850	5.850	5.310	5.310	5.580	5.580	6.120	7.470	5.310	5.310	5.810
Colombia	18.787	20.720	16.327	15.187	15.083	14.561	12.894	15.382	17.176	13.008	9.381
India	12.292	12.083	11.917	11.458	10.917	10.750	11.188	13.021	13.313	12.188	
Indonesia	18.455	18.548	18.945	16.935	14.124	14.051	15.979	13.862	13.598	14.498	13.252
Italy	7.023	7.288	6.537	5.830	5.506	5.314	5.622	6.335	6.837	4.757	4.032
Japan	2.067	1.969	1.865	1.822	1.767	1.677	1.665	1.883	1.910	1.723	1.598
Korea, Rep.	8.545	7.708	6.769	6.237	5.904	5.593	5.988	6.552	7.168	5.649	5.512
Lao PDR	32.000	26.167	29.333	30.500	29.250	26.833	30.000	28.500	24.000	24.775	22.613
Malaysia	7.673	7.127	6.528	6.301	6.046	5.953	6.486	6.409	6.080	5.084	5.023
Myanmar	15.250	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	16.083	17.000	17.000	17.000	17.000
Philippines	10.907	12.402	9.139	9.472	10.079	10.185	9.779	8.691	8.751	8.566	7.673
United Kingdom	5.979	5.083	4.000	3.688	4.396	4.646	4.646	5.521	4.625	0.625	0.500
United States	9.233	6.922	4.675	4.123	4.340	6.189	7.958	8.050	5.088	3.250	3.250
Vietnam	10.550	9.420	9.062	9.480	9.723	11.025	11.176	11.180	15.784	10.069	13.135

Sumber: Bank Dunia

### Spread Interest Rate

Country Name	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
World	7.182	7.110	7.208	6.900	6.510	6.613	6.500	6.579	6.250	6.250
Australia	5.071	5.467	5.096	5.150	5.225	5.354	5.463	3.533	3.742	3.175
Bangladesh	6.936	7.338	7.834	8.177	7.641	5.908	6.221	6.824	6.722	6.395
Brunei Darussalam					4.456	4.494	4.459	4.327	4.624	4.800
China	3.600	3.600	3.330	3.330	3.330	3.330	3.600	3.330	3.060	3.060
Egypt, Arab Rep.	3.759	3.833	4.458	5.308	5.650	5.917	6.583	6.408	5.742	5.483
Indonesia	5.952	3.066	3.443	6.345	7.681	5.972	4.568	5.886	5.106	5.220
Korea, Rep.	0.607	1.916	1.821	1.986	2.030	1.872	1.484	1.378	1.298	2.167
Malaysia	4.311	3.753	3.323	3.234	3.046	2.951	3.337	3.243	2.954	3.003
Myanmar	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	5.500	4.708	5.000	5.000	5.000
Philippines	2.602	3.657	4.531	4.251	3.902	4.629	4.485	4.995	4.262	5.825
Singapore	4.122	4.112	4.433	4.796	4.892	4.859	4.743	4.801	4.961	5.088
Thailand	4.542	4.708	4.896	4.604	4.500	3.917	2.917	4.175	4.563	4.921
Vietnam	6.897	4.116	2.614	2.858	3.551	3.880	3.546	3.688	3.053	

Sumber: Bank Dunia

Pada tahun tersebut *spread interest* yang terjadi di Indonesia lebih tinggi bila dibandingkan dengan Brunei Darussalam, Malaysia, Myanmar, Singapura dan Thailand, serta jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan Australia. Memang bila dibandingkan dengan rata-rata dunia, posisi Indonesia adalah lebih baik atau lebih rendah. Meski demikian, dalam persaingan yang semakin ketat dewasa ini usaha membenahi perbankan secara terus-menerus sangat diperlukan dan menentukan.

Menyimak perkembangan yang terjadi pada ekonomi UE dan AS maka dapat disimpulkan bahwa penataan atau penyehatan kembali ekonomi negara-negara tersebut tidak mudah dan akan memakan waktu lama karena berbagai alasan. Alasan yang utama adalah penyehatan ekonomi negara-negara tersebut dapat dilakukan bila masyarakat melakukan perubahan sikap dan pola hidup, dan hal ini merupakan bagian yang sangat sulit. Sementara itu, mengurangi berbagai kenikmatan seperti jaminan sosial, dan berbagai bentuk subsidi lainnya, yang selama ini disediakan oleh pemerintah, bukan

hal yang mudah. Sedangkan menaikkan pajak atau menambah periode kerja/memperlama usia pensiun akan mendapat tantangan keras dari masyarakat. Dalam alam demokrasi yang sudah mapan para politisi enggan atau tidak punya nyali untuk melawan keinginan masyarakat karena harga yang harus dibayar mungkin saja kehilangan jabatan atau kedudukan.

Kenyataan menunjukkan bahwa sikap egois masyarakat negara-negara tertentu anggota UE semakin menjauhkan Eropa dari pencapaian solusi yang paling baik. "Berkorban masa kini untuk memperoleh manfaat kemudian" tampaknya sudah kurang mendapat tempat di Amerika dan Eropa. Karena dalam tahun 2012 akan dilenggarakan pemilihan pimpinan pemerintahan di beberapa negara anggota UE maka sulit bagi pemerintah dan atau para politisi menolak keinginan rakyatnya atau para pemilihnya. Dengan demikian, ini berarti penyehatan ekonomi akan semakin memakan waktu.

Belakangan ini di Indonesia sikap "inward looking" atau proteksionisme berkembang dengan pesat yang dipicu antara lain oleh posisi perdagangan Indonesia dengan China. Sebelum pertengahan dekade 2010 perdagangan antara Indonesia dengan China selalu menghasilkan surplus untuk Indonesia. Berbeda dengan tahun 2008, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel dibawah, Indonesia telah mengalami defisit dalam perdagangannya dengan China. Seandainya pencuitan perdagangan UE dan AS dengan China terjadi dan tekanan yang akan dilakukan terhadap China berhasil memperkecil volume perdagangan Internasional China dengan UE dan AS maka pertanyaannya adalah apakah China akan tinggal diam atau akan mengambil tindakan membidik negara-negara tertentu untuk tujuan eksportnya. Seperti ditunjukkan juga oleh Tabel dibawah, pada tahun 1950 pangsa China dalam perdagangan internasional dunia adalah 0,9 % sementara AS dan UE masing-masing mencapai 15,6% dan 37,3 %. Pada tahun 2010 yang lalu pangsa China telah mencapai 8,8%, sementara AS dan UE masing-masing 11% dan 35,3%.

Hampir dapat dipastikan bahwa China akan berusaha keras menghindari penurunan drastis volume perdagangan internasionalnya. Artinya terdapat kemungkinan China akan membidik Indonesia sebagai salah satu negara tujuan eksportnya. Berhadapan dengan

kemungkinan seperti ini, Indonesia dituntut untuk meningkatkan daya saingnya pada tahun 2012 dan tahun-tahun sesudahnya. Bersamaan dengan hal tersebut, Indonesia dari sekarang harus berusaha melakukan diversifikasi tujuan ekspornya. Negara yang potensial untuk tujuan ekspor tampaknya adalah negara-negara Afrika, Timur Tengah dan China.

NERACA PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN BERBAGAI NEGARA						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>USS</b>						
<b>Dengan USA</b>						
Total	5.989.557	7.175.571	6.827.055	5.156.794	3.766.090	4.967.264,5
Migas	292.220	461.253	227.499	357.213	333.630	940.172,0
Non Migas	5.697.336	6.714.317	6.599.555	4.799.581	3.432.460	4.027.092,5
<b>Dengan Jepang</b>						
Total	11.142.884	16.216.349	17.106.122	12.615.840	8.731.001	2.217.631,7
Migas	8.473.479	9.505.756	10.485.937	13.685.230	6.562.560	2.050.098,8
Non Migas	2.669.405	6.710.592	6.620.185	-1.069.389	2.168.440	167.532,9
<b>Dengan China</b>						
Total	819.491	1.706.676	1.117.635	-3.610.665	-2.502.843	-4.731.607,1
Migas	1.410.998	1.742.048	2.410.790	3.550.069	2.068.433	875.461,3
Non Migas	-591.507	-35.372	-1.293.154	-7.160.734	-4.571.276	-5.607.068,4
<b>Dengan Belanda</b>						
Total	1.864.430	2.002.921	2.245.466	3.323.669	2.355.023	3.074.508,5
Migas	-830	-4.132	-3.328	41.748	4.424	39.447,5
Non Migas	1.865.260	2.007.053	2.248.794	3.281.920	2.350.598	3.035.061,0
<b>Indonesia (Juta US\$)</b>						
Total	27.959,1	39.733,2	36.627,5	7.823,1	19.680,8	-125.652,3
Migas	1.773,9	2.246,6	155,7	-1.426,6	37,6	-15,5
Non Migas	26.185,1	37.486,6	39.471,7	9.249,7	19.643,2	-125.636,8

Sumber: BPS

World Total Trade on Goods and Services (US \$ million)						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>World Total Trade</b>	120.802.58	256.364.58	620.276.48	4.779.732.53	8.481.154.24	15.642.548.29
<b>European Union (EU)</b>	45.023.10	113.172.92	294.969.57	2.116.623.30	3.825.429.89	6.056.720.40
<b>Euro area</b>	25.112.56	71.592.29	209.767.35	1.584.993.10	2.993.600.43	4.600.503.43
<b>ASEAN</b>	6.519.86	8.915.35	13.945.65	157.487.05	353.038.40	936.413.05
<b>G8</b>	53.409.36	122.786.11	322.493.53	2.291.208.78	4.433.757.69	7.646.089.80
<b>G20</b>	69.491.27	149.499.38	368.765.76	2.844.847.29	5.281.251.33	9.846.070.64
<b>G77</b>	35.554.51	59.101.17	106.572.53	1.151.051.27	1.620.323.56	3.726.298.32
<b>China</b>	1.083.60	5.007.80	4.403.76		121.375.40	522.686.18
<b>Indonesia</b>	1.704.80	1.369.08	2.029.84	38.894.70	55.377.38	123.394.04
<b>United States</b>	18.853.52	34.687.32	87.258.70	550.512.20	1.132.730.04	2.460.178.00
<b>World Total Trade</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>European Union (EU)</b>	37.3%	44.1%	47.6%	44.3%	45.1%	38.7%
<b>Euro area</b>	20.8%	27.9%	33.8%	33.2%	35.3%	29.4%
<b>ASEAN</b>	5.4%	3.5%	2.7%	3.3%	4.2%	6.0%
<b>G8</b>	44.2%	47.9%	52.0%	47.9%	52.3%	48.5%
<b>G20</b>	57.5%	58.3%	59.5%	59.5%	67.3%	67.5%
<b>G77</b>	29.4%	23.1%	17.7%	24.1%	19.1%	23.8%
<b>China</b>						
<b>Indonesia</b>	1.0%	0.5%	0.3%	0.8%	0.7%	0.8%
<b>United States</b>	15.0%	13.5%	13.3%	11.5%	13.4%	11.0%

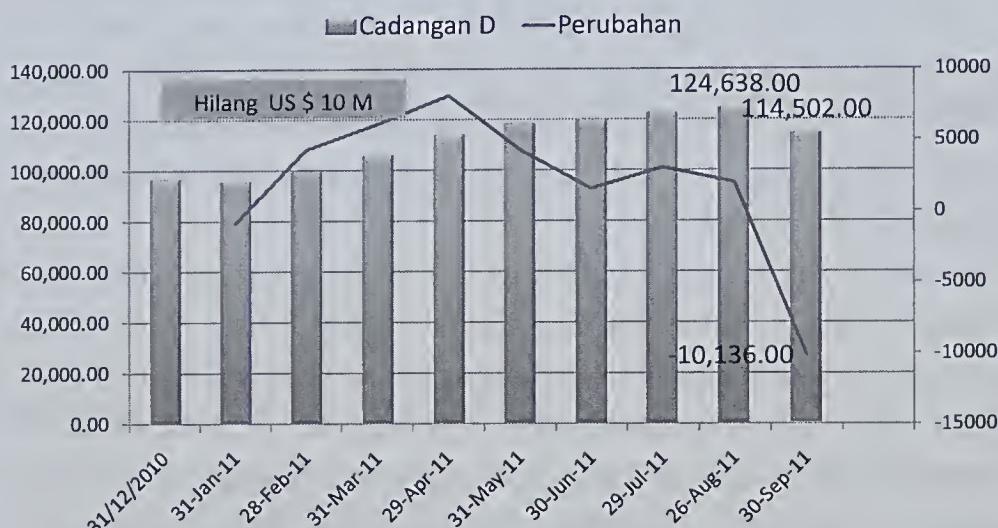
Sumber: World Bank

Seperti tahun sebelumnya, tahun 2011 Indonesia tidak mampu memanfaatkan APBN-nya seperti rencana semula. Kebijakan pemerintah untuk mempergunakan kelebihan tersebut sebagai "penyangga" dampak krisis yang terjadi di Eropa dan AS adalah kebijakan yang tepat. Namun, dengan kebijakan tersebut tidak berarti ketidakmampuan mempergunakan anggaran sesuai yang direncanakan dapat dibiarkan terus berlarut. Ketidakdisiplinan menggunakan anggaran akan mengganggu jalannya roda perputaran ekonomi. Oleh karenanya itu hal ini harus dihindari. Menyimak bahwa kelebihan anggaran telah terjadi berulangkali, sudah waktunya untuk menilai "mark up" yang dilakukan/diterapkan oleh para pengguna anggaran. Dengan penilaian yang tepat diharapkan anggaran yang dapat disediakan untuk dapat dipergunakan secara lebih efisien dan efektif.

Seperti yang pernah dianjurkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar aparat pemerintah meningkatkan belanja modal karena anggaran yang tersedia memungkinkan. Sangat diharapkan peningkatan belanja modal tersebut ditujukan bagi proyek-proyek infrastruktur yang benar-benar "pro poor and pro job". Kebijakan pemihakan yang hanya bersifat slogan sudah seharusnya ditinggalkan. Bahkan kebijakan subsidi BBM, yang kenyataannya lebih memihak kepada yang bukan orang miskin sudah harus diakhiri. Akan lebih bermanfaat jika uang tersebut digunakan untuk fasilitas infrastuktur, seperti membangun jalan, jembatan, alat perhubungan, dan sebagainya untuk menunjang percepatan perputaran ekonomi. Sementara itu, pengalaman beberapa bulan lalu memberikan pelajaran yang sangat berguna bagi Indonesia, seperti yang diperlihatkan dalam tabel berikut ini:

Dalam waktu yang relatif sangat pendek, cadangan devisa Indonesia mengalami penurunan yang relatif besar, terutama karena tindakan untuk mempertahankan kestabilan nilai tukar. Ketidakpastian ekonomi sebagai akibat penyakit ekonomi yang melanda UE dan AS dalam perputarannya menyebabkan dana atau aset yang dimiliki asing semakin liar. Data yang ada menunjukkan bahwa kepemilikan asing atas aset perbankan, perusahaan-perusahaan dan SBI relatif besar. Dana dan aset tersebut mungkin saja akan bergerak cepat (masuk

## Cadangan Devisa Indonesia (Konsep IRFCL4) (juta USD)



Sumber: Bank Indonesia

dan keluar Indonesia) yang dapat memberi tekanan pada nilai tukar dan sikap masyarakat. Dengan kemungkinan terjadinya hal seperti ini maka cadangan dana yang tersedia perlu mengakomodasi kemungkinan terjadinya pergerakan keluar masuk dana yang cepat.

Meski dampak krisis ekonomi yang melanda Eropa dan Amerika sampai sekarang belum terlalu terasa bagi para pelaku usaha dan masyarakat Indonesia, namun pada tahun 2012 pengaruhnya akan mulai terasa, dan besar kecilnya pengaruh tersebut sangat tergantung pada tindakan yang diambil oleh pemerintah dan para pelaku usaha di Indonesia. Tahun 2012 adalah tahun yang memberi harapan, sekaligus penuh tantangan.

## PENUTUP

Tahun 2011 merupakan tahun yang memberi harapan terutama karena pada tahun tersebut Indonesia berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi. Sayangnya dengan raihan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tersebut Indonesia belum berhasil

dengan baik mengurangi pengangguran dan jumlah penduduk yang tergolong miskin.

Dalam beberapa tahun belakangan ini, kualitas pertumbuhan ekonomi sangat jauh dari harapan dan hal ini terjadi karena usaha untuk mengarahkan kegiatan ekonomi agar "pro poor dan pro job" belum dilakukan secara serius dan konsisten. Pada tahun 2012 yang akan datang, mengedepankan kegiatan ekonomi yang padat tenaga kerja dan dapat mengentaskan kemiskinan adalah keharusan yang tidak dapat ditunda.

Sementara itu sangat disayangkan dalam memasuki tahun 2012 atau tahun yang seharusnya memberi harapan ini, akan tetapi beberapa negara yang sangat berpengaruh sedang dilanda krisis. Penyehatan ekonomi negara-negara tersebut tidak mudah dan memakan waktu yang cukup lama. Indonesia tidak dapat terhindar dari pengaruh krisis tersebut sehingga mau tidak mau Indonesia harus melakukan langkah-langkah tertentu untuk meminimalisasi pengaruh negatif dari krisis ekonomi yang terjadi. Dalam menapaki tahun 2012 seluruh komponen bangsa dan terutama pemerintah dan pelaku usaha diharapkan dapat "menari" seiring irama yang terdengung dan didengungkan. Hanya dengan keharmonisan diantara pelaku dan pengelola ekonomi, Indonesia akan terhindar dari akibat negatif dan berhasil meraih pertumbuhan ekonomi tinggi dan sekaligus berkualitas.

## Pembalikan Arah Reformasi Indonesia

*Hal Hill dan Maria Monica Wihardja*

### PENGANTAR

Dewasa ini Indonesia menjadi pusat perhatian para investor, apalagi setelah *Fitch* menaikkan peringkat investasi Indonesia menjadi "*Investment Grade*". Tampaknya kini Indonesia siap menjadi pemain ekonomi global yang diperhitungkan. Benarkah demikian? Jawabannya, nampaknya belum tentu. Sementara itu, tidak diragukan bahwa retorika dan prestasi ekonomi Indonesia cukup mengagumkan. Tetapi gejala-gejala menguatnya arus balik reformasi kebijakan ekonomi terbuka dan beberapa persoalan akut tetap merupakan ancaman mengkhawatirkan bagi para investor.

Larangan ekspor semua jenis rotan mentah sudah dikeluarkan dan hanya rotan jadi yang boleh diekspor. Disamping itu, pemerintah bertekad untuk mencapai swasembada garam dalam aspek konsumsi dan industri. Sementara itu, mulai pertengahan tahun 2012, buah dan sayuran segar hanya bisa masuk di empat, dari sebelumnya delapan, pelabuhan. Undang-undang pertanian tahun 2010 menetapkan pemberian prioritas kepada produk-produk pertanian lokal. Hambatan-hambatan juga bertambah di berbagai bidang usaha jasa, seperti pendidikan tinggi.

Selain itu iklim usaha semakin tidak menentu. Insentif-insentif fiskal sedang diperkenalkan secara *ad hoc* dengan kriteria penerima tidak jelas. Demikian pula ketidakpastian jaminan izin usaha di bidang pertambangan saat ini sedang menjadi topik utama. Arus barang dan jasa antar provinsi hingga saat ini masih terkena berbagai

pungutan legal dan ilegal. Hambatan-hambatan ini merupakan salah satu penyebab mengapa lebih murah untuk mengangkut rotan dari Pulau Sulawesi ke China dibandingkan ke Pulau Jawa.

Beberapa hambatan ini bertentangan dengan komitmen-komitmen pemerintah kepada masyarakat internasional. Sebagai anggota dari Masyarakat Ekonomi ASEAN, Indonesia seharusnya telah menghapuskan semua hambatan nontarif pada akhir tahun 2010. Tetapi sayangnya, pemerintah malah menciptakan kebijakan nontarif. Terdapat juga tekanan yang kuat untuk mundur dari kesepakatan ASEAN-China FTA (ACFTA) yang telah berlaku sejak awal 2010, walaupun Indonesia telah turut menandatanganinya pada tahun 2004. Sementara itu bulan Oktober 2011, Indonesia telah mencatat surplus perdagangan dengan China.

## MENGAPA TERJADI PEMBALIKAN ARAH REFORMASI ?

Terjadinya pembalikan arah reformasi, disebabkan: *Pertama*, walaupun Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendapatkan kemenangan yang besar pada pemilu 2009, namun landasan koalisi partai pemerintahan amat rapuh, yaitu berupa politik kepentingan kekuasaan. Walaupun koalisi pemerintah menduduki hampir 75 persen di kursi DPR, tetapi mereka lebih tertarik mempersiapkan diri untuk pemilu 2014. Salah satu isu murah, tetapi populis dan efektif untuk politik pencitraan, meskipun tidak menguntungkan perekonomian Indonesia dalam prospektif regional dan global, adalah proteksionisme.

*Kedua*, walaupun retorika perdagangan bebas tetap menggema di berbagai forum internasional, namun banyak negara saat ini berputar haluan ketika terjadi resesi global. Putaran Doha WTO (World Trade Organization) masih jauh dari pencapaian sebuah kesepakatan akhir. Sengketa perdagangan dan nilai tukar antara Amerika Serikat dan China sudah mulai terjadi.

*Ketiga*, walaupun rupiah telah melemah kembali dalam beberapa bulan terakhir, namun apresiasi nilai tukar rupiah sebelumnya—yang merupakan cerminan dari meningkatnya ekspor komoditas dan arus masuk modal asing—telah memberikan tekanan terhadap industri-industri Indonesia yang diperdagangkan secara internasional.

*Keempat*, penyediaan lapangan kerja Indonesia terus menjadi kelemahan yang nyaris tidak dapat mengejar pertumbuhan angkatan kerja. Akibatnya, muncul persepsi yang menganggap globalisasi tidak memberikan keuntungan yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Padahal kelemahan penyediaan lapangan kerja bukan globalisasi, tetapi dari iklim bisnis yang tidak kondusif. Salah satu penyebabnya adalah undang-undang ketenagakerjaan yang sangat kaku yang membuat enggan para pengusaha untuk menambah pekerja.

Namun demikian, bukan berarti perekonomian Indonesia tidak mendapatkan peluang berperan dalam ekonomi global. Beberapa persyaratan perlu dipenuhi. *Pertama*, Presiden mungkin memberikan pernyataan yang jujur, tetapi dia masih harus bergulat untuk mewujudkan visinya. Namun, hal itu tidak mudah mengingat para pendukung reformasi yang tidak berasal dari partai politik dan berada di dalam pemerintahan—yang berjuang di barisan belakang pertempuran—terus mengalami “*political bullying*” dengan julukan “neo-lib”.

*Kedua*, kebijakan perdagangan serta kebijakan pendukung lainnya harus didasari dengan studi-studi akademik objektif dan tidak ditunggangi oleh kepentingan populis dan pencari rente. Banjir produk-produk asing tidak boleh menjadi alasan pemerintah menutup diri. Pemerintah justru harus memperbaiki regulasi, infrastruktur dan birokrasi. Meningkatkan hambatan non-tarif bukan hanya mengundang retaliai negara lain tapi juga meningkatkan kesempatan menarik pungutan ilegal dan memperbesar arus barang-barang ilegal.

Oleh karena itu, momentum dewasa ini harus dimanfaatkan dengan maksimal. Meski peningkatan peringkat investasi *Fitch* didasarkan pada makroekonomi indikator yang kuat, tetapi seringkali realitas di sektor mikroekonomi dan sektor riil berbeda, seperti tingginya pengangguran usia muda yang berkisar 21 persen. Peningkatan peringkat investasi bisa mendatangkan investasi masuk. Akan tetapi tanpa diimbangi dengan reformasi domestik dan iklim bisnis, masuknya investasi justru bisa mendatangkan wabah bagi perekonomian Indonesia, seperti pelarian modal di kemudian hari. Perlu juga diingatkan bahwa salah satu aktor yang turut berperan

dalam krisis finansial di Amerika tahun 2008 adalah *credit ratings agency*, termasuk *Standard and Poor's*, *Moody's Corporation*, dan *Fitch Ratings*. Penilaian mereka atas resiko kredit dari pasar finansial ini menggunakan opini mengenai relatif probabilitas penerbit instrumen kredit dalam membayar hutangnya.

Menilai akurasi dari *credit ratings agencies* ini sangat sulit karena penilainnya berdasarkan probabilitas dan model yang sangat kompleks untuk dipahami. Ini sudah terjadi pada masa krisis finansial di Amerika tahun 2008, dimana *credit ratings agency* tidak dapat memprediksi datangnya krisis, dan justru sebaliknya. Maka dari itu, penilaian *Investment Grade* untuk Indonesia tidak boleh dijadikan sesuatu yang *benchmark* atas keberhasilan Indonesia. Setelah krisis finansial global 2008, beberapa pembuat regulasi di tingkat nasional dan regional, termasuk Amerika, Uni Eropa, Jepang dan Mexico sudah memulai mengurangi ketergantungan terhadap *credit rating agencies*.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

### Tantangan Keamanan ASEAN Tahun 2015<sup>1\*</sup>

*Faustinus Andrea*

#### PENGANTAR

Salah satu agenda penting KTT ASEAN ke-19 pada 17 November 2011 di Bali adalah ditandatanganinya Bali Concord III sebagai rujukan pengembangan visi ASEAN di masa mendatang. Sebagai puncak pencapaian pada KTT, para kepala negara ASEAN menandatangani *Bali Declaration on the ASEAN Community in a global community of nations - Bali Concord III*. Dokumen inilah yang akan menjadi rujukan pengembangan visi ASEAN ke depan sebagai komunitas di antara komunitas global bangsa-bangsa.

Selain merupakan refleksi kebutuhan akan norma-norma dan prinsip-prinsip yang mengatur kerja sama politik dan keamanan dewasa ini, Bali Concord III dapat membantu memahami bentuk dan substansi keamanan regional dan substansi kerja sama politik, yang memuat aturan-aturan main bagi semua anggota organisasi regional secara mutakhir.

Pada tahun 1976, ASEAN membentuk Bali Concord I yang dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan kerja sama dengan negara-negara anggota, yang meliputi aspek politik, keamanan, ekonomi,

<sup>1</sup>\* Sebagian tulisan ini dikutip dari artikel penulis, yang pernah dimuat di harian Sinar Harapan 27 Juli 2011, Seputar Indonesia 10 November 2011, Jurnal Nasional 18 November 2011, Koran Tempo 15 November 2011 dan 9 Desember 2011.

perdagangan, pariwisata, dan lain-lainnya. Tapi karena kerja sama ASEAN lainnya, selama lebih dari 44 tahun usia ASEAN berkembang begitu cepat, sedangkan kerja sama politik dan keamanan agak lamban, karena dianggap terlalu sensitif untuk disinggung. Maka ketika masalah besar datang, seperti masalah konfrontasi antara Vietnam dan Filipina "melawan" China di Laut China Selatan dan masalah sengketa perbatasan Kamboja-Thailand, yang akhir-akhir ini makin menghangat, kebutuhan suatu "norma baru" bagi ASEAN menjadi sangat penting.

Usul Indonesia tentang Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (ASC) yang disepakati pada pertemuan tingkat pejabat tinggi (SOM ASEAN) di Senggigi, Lombok 12 September 2003 dan telah diagendakan pada KTT ASEAN ke-9 di Bali dengan implementasi Bali Concord II atau *The Declaration of ASEAN Concord 2003*, sudah tidak memadai lagi. Ditetapkannya Bali Concord III sebagai prioritas ketiga target Indonesia sebagai Ketua ASEAN, kini menjadi kebutuhan penting.

Bali Concord III dapat berjalan seiring dengan Bali Concord I 1976 dan Bali Concord II 2003. Adapun pembentukan *concord* biasanya didasarkan atas pertimbangan pokok: (a) kebutuhan untuk menggalang kerja sama yang lebih berat antar negara-negara di kawasan guna memajukan perdamaian, keamanan dan kemakmuran; (b) keamanan hanya bisa dicapai melalui upaya-upaya bersama secara kooperatif; (c) untuk membangun tatanan keamanan, politik, ekonomi dan sosial yang lebih adil; dan (d) untuk memajukan keadilan dan kepatuhan terhadap aturan-aturan hukum. Dalam

tinjauan perkembangan regional dan global ini, tulisan dibagi dalam empat bagian. Bagian pertama menjelaskan urgensi Bali Concord III dengan konsep ASEAN Security Community. Bagian kedua menguraikan tantangan Komunitas Keamanan ASEAN pasca 2015. Bagian ketiga menyoroti dimensi strategis dari perkembangan *East Asia Summit*. Sementara itu, pada bagian keempat menguraikan beberapa hal penting menyangkut rivalitas Amerika Serikat-China di kawasan akhir-akhir ini, serta bagaimana ASEAN adaptif menghadapi pertarungan itu sehingga makin memperkuat integritas internalnya sebagai salah satu kekuatan dunia.

## RELEVANSI BALI CONCORD III

Dalam kamus Oxford, istilah *concord* diartikan sebagai mengambil beberapa bentuk, termasuk "persetujuan antar perorangan" dan "keselarasan dan kesepahaman". Dalam praktik diplomatik, *concord* menunjuk pada "keadaan damai dan bersahabat antara negara-negara atau sebuah "perjanjian yang membentuk hubungan damai dan bersahabat". Jadi, *concord* pada dasarnya adalah sebuah kesepakatan tertulis yang memuat aturan-aturan main dalam hubungan antara negara dan berfungsi sebagai landasan perdamaian dan kerja sama dalam bidang politik, ekonomi dan keamanan.

Penggunaan istilah *concord* sering merujuk pada dua gagasan yang memiliki arti yang kurang lebih sama, yaitu *concert* dan *accord*. Baik *concert* dan *accord* mengandung aspirasi yang sama, yaitu membentuk sistem yang diatur oleh dan didasarkan atas aturan-aturan yang telah disetujui bersama dan bukan diatur oleh dominasi kekuatan tunggal (*single power dominance*). Meskipun mengandung aspirasi yang sama, dalam praktik fokus pendekatan *concert* dan *accord* agak berbeda.

Fokus *concert* lebih diletakkan pada dinamika hubungan antar negara-negara besar di kawasan, dalam hal ini Amerika Serikat, China, Jepang dan Rusia. Sedangkan *concord* lebih difokuskan pada penerimaan persetujuan antara banyak pihak (*multiparty agreement*). Contoh ASEAN *Declaration of Concord* 1976.

Inti dari sebuah *concord* adalah seperangkat daftar prinsip-prinsip dan norma-norma yang disepakati oleh negara-negara dan negara-negara itu menerima prinsip-prinsip dan norma-norma sebagai aturan-aturan yang mengatur perilaku mereka.<sup>2</sup> *Concord* dapat mengatur masalah-masalah yang spesifik, misalnya penyelesaian sengketa secara damai atau penghormatan atas integritas teritorial. Contoh *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC).

Sebagai sebuah kesepakatan tertulis, *concord* harus dipandang sebagai kerangka yang mencakup mekanisme dan sistem yang dibutuhkan untuk membangun suatu perdamaian dan hubungan-

<sup>2</sup> Bantarto Bandoro, "Prospek Pembentukan *Pacific Concord*", dalam buku berjudul Agenda dan Penataan Keamanan di Asia Pasifik, Penyunting Bantarto Bandoro, CSIS, Jakarta, September 1996, hlm 41.

hubungan yang lebih konstruktif, mulai dari pertahanan kolektif, keamanan kolektif, rejim keamanan dan komunitas keamanan sampai keamanan komprehensif. Apabila diperhatikan secara seksama, pembentukan Bali Concord II, yang antara lain mencakup Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), cenderung mengadopsi pendekatan keamanan komprehensif sebagai pendekatan untuk membangun kerja sama politik dan keamanan di Asia Tenggara.

ASC setidak-tidaknya memiliki cakupan luas. Bukan saja meliputi kerja sama militer, tapi juga aspek-aspek lain seperti kerja sama untuk menciptakan aturan-aturan dalam berinteraksi dan menetapkan mekanisme penyelesaian sengketa antarnegara anggota ASEAN. ASC lebih menempatkan prinsip keamanan yang komprehensif daripada sebuah pakta pertahanan, aliansi militer, atau kebijakan bersama di bidang politik luar negeri. Dengan kata lain, ASC menempatkan satu konsep keamanan dengan aspek sangat luas dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya selaras dengan visi ASEAN 2015.

Pada dasarnya gagasan ASC sudah memiliki infrastruktur dalam organisasi ASEAN itu sendiri. Namun, kerja sama politik dan keamanan akan dibangun lebih komprehensif, meliputi mekanisme yang memungkinkan para anggota ASEAN memiliki tanggung jawab yang sama dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dan kestabilan kawasan, khususnya sengketa konflik perbatasan.

Upaya Indonesia itu merupakan produk dari sebuah proses multilateral yang sangat mengutamakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara secara keseluruhan. Prinsip-prinsip yang dicakup oleh ASC disiapkan untuk menghadapi tantangan keamanan multidimensional, dan prinsip-prinsip itu sekaligus juga memberi petunjuk akan sulitnya memberlakukan dan memperluas konsep-konsep keamanan ASEAN secara menyeluruh.

Meski tahapan demikian realisasinya cukup sulit, karena membutuhkan waktu untuk membangun pemikiran-pemikiran yang kolaboratif, namun negara-negara ASEAN harus bersedia dan berani mengambil komitmen yang efektif agar aksi kolektif ASEAN dapat menjamin lingkungan keamanan dan politik yang stabil. Jika ASC berhasil merealisasi gagasannya, maka dimensi politik dan keamanan dari komunitas itu harus makin relevan, apalagi dengan lahirnya *Bali*

*Declaration on ASEAN Community in A Global Community of Nations* (Bali Concord III) 2011, dimana Indonesia menjadi Ketua ASEAN, dapat memantik sinergitas yang makin konkret.

Sementara itu, Bali Concord III akan menjadi pijakan, tidak saja bagi pengaturan hubungan di tingkat regional ASEAN, akan tetapi juga ke arah tuntunan kerja sama antar kawasan di tengah komunitas antar bangsa. Menempatkan sentralitas ASEAN, yang tidak hanya bisa menciptakan keamanan dan kestabilan kawasan, mendorong nilai demokrasi dan tata kelola pemerintah yang lebih baik, akan tetapi juga ASEAN yang terus menggulirkan peluang kemajuan ekonomi bagi kemakmuran kawasan.<sup>3</sup> Bali Concord III memberikan semacam rencana sasaran (*roadmap*) bagi adanya sebuah *platform* bersama ASEAN dalam berbagai isu global pada 2020.<sup>4</sup>

## TANTANGAN KOMUNITAS KEAMANAN ASEAN

Pertemuan Puncak (KTT ASEAN) ke-19 dan Pertemuan Puncak Asia Timur (EAS) ke-6 yang berlangsung di Bali, 17-19 November 2011 menjadi momentum penting saat keketuaan Indonesia di ASEAN akan berakhir. Perjalanan Indonesia sebagai Ketua ASEAN telah meraih sejumlah keputusan penting: upaya penyelesaian konflik antara Thailand-Kamboja, konflik Laut China Selatan, dan pro-aktif dalam menengahi konflik politik di Myanmar.

Pada KTT ASEAN ke-18 di Jakarta, 7-8 Mei 2011, ASEAN menghasilkan *Chair Statement of the 18<sup>th</sup> ASEAN Summit*, yang diberi judul *ASEAN Community in a Global Community of Nations*. Sedangkan pada KTT ASEAN ke-19 dihasilkan *Bali Declaration on ASEAN Community in A Global Community of Nations* (Deklarasi Bali tentang Komunitas ASEAN dalam Komunitas Global Dunia -Bali Concord III).

Pada capaian Keketuaan Indonesia di ASEAN yang dikeluarkan oleh Pemerintah, Indonesia bertekad memberikan kontribusi konkret dan bermanfaat melalui pemikiran *ASEAN beyond 2015*. Yakni,

<sup>3</sup> PLE. Priatna, Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, Kementerian Luar Negeri RI, Oktober 2011.

<sup>4</sup> Marty M Natalegawa, "44 Tahun ASEAN: Dari Perhimpunan ke Komunitas", *Kompas*, 9 Agustus 2011.

berupa visi apa yang perlu diraih selanjutnya oleh ASEAN setelah terbentuknya Komunitas ASEAN di tahun 2015.

Visi ini oleh banyak kalangan disebut-sebut sebagai visi yang terlalu ambisius, tanpa mempertimbangkan derajat/tingkat perkembangan ekonomi negara-negara anggota ASEAN. Ada kekhawatiran bahwa apabila Komunitas ASEAN 2015 dipaksakan, maka kesaling-terkaitan negara-negara yang terbentuk nantinya hanya sebatas normatif saja. Timbul kesan, klaim keberhasilan itu hanya dilakukan oleh para kalangan elite masing-masing negara anggota ASEAN sehingga ASEAN dianggap tidak membumi. Sementara kalangan lain menyebutkan, hendaknya para elite ASEAN lebih fokus ke urusan intraregional ASEAN saja, seperti upaya penerapan norma internasional demokrasi dan penegakan HAM masing-masing negara anggota ASEAN, tentu lebih relevan untuk diutamakan.<sup>5</sup>

Mengutip *statement* staf ahli bidang politik Wakil Presiden Dewi Fortuna Anwar bahwa diakui masih adanya perbedaan esensial modalitas antarnegara anggota ASEAN, terutama terkait konteks politik seperti penerapan demokrasi dan penegakan HAM, juga sama terjadi dalam konteks kedua pilar lain dari Komunitas ASEAN, yaitu pilar ekonomi dan sosial budaya. Namun demikian, kemauan dan kesediaan negara anggota ASEAN menerima Piagam ASEAN dan pembentukan Badan HAM ASEAN, paling tidak dapat dijadikan jaminan adanya kesanggupan dan komitmen bersama ASEAN untuk memperkuat proses terbentuknya Komunitas ASEAN 2015.<sup>6</sup>

Sementara itu, keberhasilan ASEAN melobi negara-negara pemilik senjata nuklir untuk melakukan dialog, yang disepakati pada Juli 2011 sebagai bagian dari peran sentral ASEAN dalam arsitektur kawasan, tidak terlepas dari peran penting Indonesia. Salah satu langkah konkret Indonesia sebagai Ketua ASEAN adalah terwujudnya perjanjian regional untuk kontribusi dunia internasional berupa kesepakatan konsultasi langsung ASEAN dengan negara pemilik senjata nuklir (*Nuclear Weapon States/NWS*) tentang Protokol Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara (*South East Asia Nuclear Weapon*

<sup>5</sup> *Kompas*, 10 November 2011.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Free Zone/SEANWFZ) yang disetujui Juli 2011 dengan kesamaan pandangan ASEAN.

Sedangkan berbagai ketidakpastian di tahun 2015 masih me-warnai kawasan Asia Pasifik, terutama menyangkut perimbangan kekuatan (*balance of power*) maupun perimbangan kepentingan (*balance of interest*). Berbagai masalah lama, seperti sengketa teritorial, yang semula tertutup ke permukaan, akan muncul. Dalam mencegah kemungkinan konflik itu, teori penangkalan masih tetap berlaku atau paling tidak menjadi landasan utama strategi negara-negara nuklir. Selama Perang Dingin, Asia Tenggara memainkan peran penting dalam kalkulasi strategi negara-negara besar. Kini SEANWFZ dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk meningkatkan keamanan regional Asia Tenggara dari kemungkinan perang nuklir.

Sumbangan konseptual SEANFWZ, seperti halnya dengan kawasan-kawasan bebas senjata nuklir yang lain, adalah kemampuan doktrin ketahanan regional sebagai salah satu elemen strategi “penangkalan negatif” (*negative deterrence*) dari kawasan itu. Melalui Traktat SEANWFZ, negara-negara Asia Tenggara berhasil merumuskan langkah bersama untuk menghindari kemungkinan serangan nuklir dengan membuat kawasannya sebagai “suatu yang tidak berarti dalam prioritas sasaran dalam perang nuklir”, yang berarti akan memperbesar peluang kawasan itu memperoleh jaminan keamanan negatif (*negative security assurance*) dari negara-negara nuklir.<sup>7</sup>

Dalam isu SEANWFZ, sejumlah kesepakatan telah dicapai dalam pertemuan pejabat senior negara anggota ASEAN di Bali Oktober 2011, antara lain bahwa ASEAN menerima hasil perundingan dengan lima negara pemilik senjata nuklir (P-5), di New York, Amerika Serikat, yang intinya setiap negara membawa hasil negosiasi itu untuk dibahas lagi di negara masing-masing guna menghasilkan semacam posisi bersama dalam menyikapi hasil negosiasi New York. Oleh karena itu harapannya, proses konsultasi lanjutan antara ASEAN dan

<sup>7</sup> Kusnanto Anggoro, "Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara: Relevansi, Peluang dan Kendala Implementasinya" dalam buku Agenda dan Penataan Keamanan di Asia Pasifik, Penyunting Bantarto Bandoro, CSIS, September 1996, hlm. 146.

negara P-5 yang hadir dalam KTT ASEAN maupun KTT Asia Timur, mencapai kesepakatan bersama.

Selain pengembangan keamanan dalam arti luas diimplementasikan dalam SEANWFZ 1983, juga perjanjian persahabatan dan kerja sama (TAC) 1976 berdasarkan ketahanan nasional dan regional, serta melalui instrumen-instrumen lainnya, seperti *ASEAN Regional Forum* (ARF) 1994 dan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) 2003. Dalam pada itu, komunitas keamanan ASEAN haruslah dijadikan sebagai mekanisme untuk memecahkan persoalan secara internal yang berpotensi mengganggu stabilitas dan keamanan kawasan melalui cara-cara damai. Termasuk, isu-isu sensitif yang berpotensi menimbulkan masalah tanpa harus meninggalkan prinsip tidak mencampuri urusan negara lain.

Sementara itu, dengan ditambahnya AS dan Rusia, jumlah anggota EAS menjadi 18 negara, sepuluh negara ASEAN, dan kedelapan negara lainnya, China, Jepang, Korea Selatan, Australia, Selandia Baru, India, AS dan Rusia, akan semakin strategis dan solid menghadapi tantangan keamanan setelah 2015. Akhirnya, kerja sama keamanan dapat berjalan secara paralel dengan kerja sama di bidang ekonomi dan sosial budaya untuk dapat menjadi pijakan yang saling memperkuat. Secara demikian, entitas ASEAN sebagai organisasi regional setelah berjalan lebih dari empat dasawarsa tetap relevan dan dapat menjadi modalitas baru, serta identitas kolektif yang solid menghadapi ketidakpastian pendulum keamanan 2015 di kawasan Asia Pasifik.

## DIMENSI STRATEGIS EAST ASIA SUMMIT

Konferensi Tingkat Tinggi Asia Timur (*East Asia Summit-EAS*) ke-6 yang berlangsung 19 November 2011 di Bali menjadi momen strategis bagi negara-negara anggotanya, terutama pertama kalinya Amerika Serikat dan Rusia ikut menjadi anggota baru dalam EAS. Kedua negara selayaknya dapat mengambil peran penting dari bagian arsitektur regional di kawasan Asia Pasifik, yang kini terus berkembang. Di lain pihak, AS dan Rusia pun dapat mendorong peningkatan peran ASEAN dalam lanskap global yang terus berubah.

Aristekturn regional diartikan bahwa di kawasan ASEAN, Asia Timur, Asia Pasifik terdapat banyak *regional grouping*, seperti ASEAN, kerangka ASEAN+1, ASEAN+3, APEC dan *ASEAN Regional Forum*. Lebih dari itu, kawasan Asia Timur telah tumbuh tidak hanya menjadi kekuatan regional, akan tetapi berkembang menjadi kekuatan baru secara global. Sedangkan munculnya kekuatan-kekuatan baru di Asia Timur, seperti China dan India jangan dianggap sebagai ancaman bagi negara-negara lain, melainkan harus dijadikan peluang untuk tumbuh bersama di bidang ekonomi, dengan mengutamakan stabilitas, kemakmuran, dan keamanan bersama.<sup>8</sup>

Sementara itu, dalam pembahasan konsultasi EAS di Bali, Juli 2011 ASEAN berhasil melobi negara-negara pemilik senjata nuklir, yang menyatakan kesiapannya untuk melakukan dialog dengan ASEAN. Dicapainya pertemuan untuk membicarakan salah satu isu penting tersebut, menurut Menteri Luar Negeri RI Marty M. Natalegawa, berarti diakuinya peran sentral ASEAN dalam arsitektur kawasan. Ini berarti ASEAN mampu mempengaruhi pembentukan satu tema yang menjadi perhatian kawasan Asia Tenggara, dan di luar itu.

## Hubungan ASEAN-Rusia

Pada pertemuan pejabat tinggi ASEAN (SOM) di Bali Juli 2011, komitmen ASEAN-Rusia untuk peningkatan kerja sama keamanan kembali dibahas. Ini menunjukkan dimensi strategis hubungan formal ASEAN-Rusia yang telah berlangsung selama 15 tahun, memasuki era penting.

Sejak Rusia menjadi mitra wicara penuh ASEAN pada sidang ASEAN Ministerial Meeting (AMM) ke-29 di Jakarta, Juli 1996 dan penandatanganan *Joint Declaration on the Ministers of Foreign Affairs of Russia and Member States of the Association of South East Asian Nations on Partnership for Peace, Stability and Security in the Asia-Pacific Region*, di Phnom Penh, Juni 2003 peningkatan kerja sama politik keamanan ASEAN-Rusia makin meningkat.

<sup>8</sup> Michael Tene, "Kemitraan kunci Kemakmuran, Stabilitas dan Keamanan Bersama", [www.kemlu.go.id](http://www.kemlu.go.id), diakses 28 Oktober 2011.

Peningkatan kerja sama ASEAN-Rusia juga diperkuat dengan aksesi Rusia pada *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC) November 2004 di Vientiane, Laos. Disamping itu, peran penting Indonesia, terutama ketika Presiden Megawati Soekarnoputri berkunjung ke Kremlin, Rusia pada April 2003, juga punya andil besar, terutama setelah Presiden Megawati dengan Presiden Rusia Vladimir Putin menandatangani dokumen "*Declaration on the Framework of Friendly and Partnership Relations in the 21<sup>st</sup> Century*".

Bagi Rusia, perjanjian ini merupakan yang pertama dilakukan dengan negara-negara di Asia Tenggara, dan keempat di Asia Pasifik, yang diikuti antara Indonesia-China, pada April 2005. Sebelumnya, Rusia telah membentuk kerja sama kemitraan strategis dengan India (1960-an), Iran dan China (1990-an), dan Jepang (2003). Pada tahun 2003, Rusia juga telah menandatangani perjanjian kemitraan strategis dengan Amerika Serikat.

Meski kerja sama kemitraan strategis Indonesia-Rusia bersifat bilateral, namun kerja sama itu juga memiliki dimensi pada tingkat global dan regional (Asia Pasifik dan Asia Tenggara). Dalam perspektif Rusia, dokumen itu juga memberi pengakuan bahwa Indonesia merupakan faktor stabilitas di Asia Pasifik dan sebagai salah satu *major power* yang diperhitungkan.

Dimensi kerja sama ekonomi dan perdagangan, penanaman modal, teknologi, dan kerja sama teknik militer, juga mempunyai arti penting bagi hubungan ASEAN-Rusia, sejak pertemuan KTT ASEAN-Rusia pertama yang berlangsung di Kuala Lumpur, Desember 2005.

Sementara itu, sebagai upaya untuk memerangi terorisme, ASEAN dan Rusia telah menandatangani *ASEAN-Russia Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism* pada Juli 2002 di Jakarta. Sementara itu, di bidang keamanan lainnya, penandatanganan TAC oleh Rusia pada November 2004 mempunyai nilai strategis bagi kawasan. Artinya aksesi Rusia terhadap TAC menjadi kontribusi penting pemeliharaan perdamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan Asia Pasifik. Rusia juga harus mematuhi prinsi-prinsip yang tertuang dalam TAC. TAC antara lain berisi tentang saling menghargai kedaulatan negara satu sama lain, tidak saling menyerang, mengupayakan cara-cara damai dalam mengatasi

sengketa kawasan maupun antar kawasan dan mengupayakan kerja sama yang efektif. TAC merupakan panduan untuk melangsungkan kehidupan yang damai satu sama lain.

Keputusan Rusia menandatangani TAC mempunyai nilai historis bagi keberhasilan diplomasi ASEAN dalam mencapai cita-cita kawasan Asia yang lebih stabil dan penandatanganan TAC oleh Rusia dapat dinilai sebagai pengakuan politik dan kepercayaan hubungan kedua belah pihak serta dukungan Rusia terhadap ASEAN atas peran utama di ARF. Penandatanganan ini juga merupakan dukungan Rusia terhadap Bali Concord II sebagai kebijakan untuk mencapai komunitas ASEAN berdasarkan kerja sama politik, ekonomi dan sosial budaya. Intensitas hubungan ASEAN-Rusia berarti ASEAN dapat meningkatkan peran regionalnya di kawasan. Peran ASEAN disini tetap sebagai *driving seat* dalam pengelolaan hubungan diplomasisnya.

### *Dynamic Equilibrium*

EAS ke-6 berlangsung setelah KTT ASEAN ke-19. EAS merupakan forum kerja sama regional yang terdiri dari 10 negara ASEAN ditambah dengan Jepang, China, Korea Selatan, Australia, Selandia Baru dan India. EAS diselenggarakan setiap tahun *back to back* dengan KTT ASEAN. EAS bersifat terbuka, inklusif, transparan dan *outward looking*. Disamping itu, EAS dapat memainkan peranan penting dalam proses pembentukan komunitas yang sejalan dengan proses ASEAN Plus Tree dan mitra wicara lainnya di kawasan, dan merupakan bagian integral dari evolusi arsitektur regional.

Pada EAS, para pemimpin negara-negara membahas isu-isu politik, ekonomi dan isu-isu strategis lainnya, untuk memajukan perdamaian dan kemakmuran di kawasan. Meski saat ini EAS masih dalam tahap pencarian bentuk dan konsolidasi, keikutsertaan AS dan Rusia perlu disambut positif. Masuknya AS dan Rusia dalam EAS jelas akan menguntungkan ASEAN secara ekonomis. Meski kini AS sedang dilanda krisis ekonomi, namun sebagai negara adidaya ekonomi dan keamanan dunia tetap penting. Sementara, Rusia selain merupakan salah satu negara penghasil sumber daya energi terbesar dunia, ia dapat menjadi penyeimbang di kawasan Asia Timur terhadap

sejumlah negara yang kerap kali bersikap pro terhadap kebijakan AS, seperti Jepang dan Australia.

Karena EAS merupakan bagian dari *regional architecture* yang tengah dikembangkan di kawasan dengan ASEAN sebagai *driving force* maka pelaksanaan kerja sama dalam kerangka EAS dilakukan dengan menggunakan mekanisme yang sudah ada di ASEAN. Dalam hal ini Indonesia pun terus mengupayakan penguatan EAS. Dengan masuknya AS dan Rusia itu, maka EAS dapat menjadi forum dan mekanisme, dimana perimbangan kekuatan dapat ditata melalui suatu "normative multilateral arrangement", yang mengedepankan cara-cara non-militer.<sup>9</sup> Lebih dari itu, pengembangan suatu tatanan regional yang mengedepankan *dynamic equilibrium* di kawasan menjadi kebutuhan penting ketika Indonesia bertekad memberikan kontribusi konkret dan bermanfaat melalui pemikiran *ASEAN beyond 2015*.

## Kemitraan yang Konstruktif

Sementara itu, masuknya AS dan Rusia untuk bergabung dalam EAS akan memberi manfaat proses integrasi Asia Timur, tanpa harus memandang tingkat perbedaan pembangunan tiap negara anggota. Menguatnya kemitraan ASEAN-AS dan ASEAN-Rusia, akhir-akhir ini akan meningkatkan proses regionalisme yang terbuka, bertahap dan fleksibel sehingga memastikan integrasi ekonomi Asia Timur tetap ramah pasar dan responsif terhadap kawasan yang sangat beragam.

Suatu kerangka kerja sama yang fleksibel memungkinkan AS dan Rusia dalam integrasi regional untuk mengembangkan hubungan yang lebih sesuai. Negara-negara berkembang seperti Vietnam, Laos, Myanmar dan Kamboja, yang belum terintegrasi secara penuh dalam ekonomi kawasan, akan memperoleh manfaat secara ekonomis maupun politis dengan dinamika Asia Timur ini. Lebih dari itu, bergabung dalam jaringan produksi regional dan global akan meningkatkan secara cepat produktivitas, ketenagakerjaan dan tingkat *output* mereka.

<sup>9</sup> Rizal Sukma, dalam diskusi berjudul "Indonesian and ASEAN: Prospects and Challenges" House of Commons, London, 3 Maret 2011, KBRI London, [www.kemlu.go.id/london](http://www.kemlu.go.id/london).

Oleh karena itu, masa depan EAS adalah masa depan arsitektur regional yang fleksibel yang mampu menghadapi peluang dan tantangan keragaman politik, ekonomi dan budaya yang begitu kompleks di kawasan ini. Meski ekonomi dan politik Asia Timur tidak selalu bersekutu, akan tetapi mereka saling tergantung. Kepentingan ekonomi membentuk posisi politik, seperti halnya kemauan politik mempengaruhi hasil ekonomi. Lebih dari itu, kerja sama ekonomi yang lebih erat di Asia Timur akan memberi kerangka kerja sama yang lebih kuat guna mengelola dan menjawab tantangan ekonomi global.<sup>10</sup>

Konsep pertumbuhan dinamis adalah kemajuan ekonomi suatu negara yang dapat dijadikan peluang kerja sama untuk maju bersama dan saling menguntungkan dalam kemitraan. Bangkitnya ekonomi China dan India tentu mempengaruhi pasar regional dan global, sekaligus memberi peluang kerja sama yang lebih luas di Asia Timur.

Akan tetapi, kemajuan ekonomi dan militer China dan India seringkali menimbulkan persepsi ancaman dan dominasi bagi negara lain. Dengan memasukkan AS dan Rusia, diharapkan dapat mencegah dominasi kedua negara tersebut di kawasan, sekaligus dapat memberi kontribusi pemeliharaan, serta promosi lingkungan regional yang stabil dan damai.

Pada akhirnya, semua negara yang tergabung dalam EAS perlu memelihara evolusi dari arsitektur regional EAS menuju keseimbangan yang dinamis dan meningkatkan, serta mensinergikan peran masyarakat ASEAN, yang kini jumlah penduduknya mencapai 558 juta, melalui kemitraan yang konstruktif agar EAS mempunyai dimensi strategis di masa depan.

## ASEAN SEBAGAI PUSAT PERCATURAN DUNIA

Pernyataan Kimihiro Ishikane, Deputi Direktur Jenderal Kawasan Asia dan Oseania Kementerian Luar Negeri Jepang, tentang ASEAN akan menjadi pusat percaturan terbesar kedua di dunia setelah

<sup>10</sup> Kebangkitan Regionalisme Asia: Kemitraan bagi Kemakmuran Bersama, Asian Development Bank-ADB, 2008.

kawasan Timur Tengah, menarik untuk dicermati. Pada persiapan KTT ASEAN ke-19 dan KTT terkait lainnya, di Bali pertengahan November 2011, Ishikane juga mengatakan, kini banyak negara dan kelompok kepentingan ingin bermain di ASEAN, setelah kawasan ini mengalami perubahan dramatis sejak 2003.<sup>11</sup>

Pertumbuhan ekonomi yang pesat di kawasan Asia Tenggara telah membuat negara-negara yang tergabung dalam ASEAN menjadi salah satu pusat kekuatan dunia. Perkembangan kerja sama secara multilateral di kawasan Asia Pasifik, seperti APEC, G-20, KTT ASEAN, KTT ASEAN+1, KTT ASEAN+3, dan KTT Asia Timur, dalam dekade sekarang ini telah mengembalikan pamor Asia, khususnya ASEAN. Arsitektur ASEAN, dan arsitektur lainnya seperti *ASEAN Regional Forum*, *Shangrilla Dialogue*, *Jakarta International Defence Dialogue*, makin memperkuat ASEAN sebagai organisasi regional dimata dunia.

Meski demikian, di tengah harapan besar tersebut dan saat ASEAN sedang menghadapi tantangan untuk mempertahankan sentralitasnya, agar tidak terjebak di tengah-tengah pertarungan politik negara-negara besar, seperti AS dan China, ASEAN tampak "limbung" sebagai kekuatan penyeimbang dan pemersatu di kawasan. ASEAN tampak kewalahan dengan berbagai manuver politik AS dan China dalam unjuk kekuatan militer di Asia Pasifik akhir-akhir ini. Akankah ASEAN masuk percaturan sengit kedua negara itu.

### Rivalitas AS-China

Dalam kondisi dunia yang tidak menentu sekarang ini, manuver AS dan China membuat tingkat eskalasi konflik di kawasan Asia Pasifik makin meningkat. Rencana penempatan 2.500 pasukan marinir AS di Darwin, Australia Utara dan latihan perang Angkatan Laut Pasukan Pembebasan Rakyat (PLA) China di Samudera Pasifik Barat, dapat memicu perang baru di kawasan. Kebijakan Presiden Obama tentang penempatan pasukan itu, yang diumumkan secara resmi beberapa hari menjelang kedatangannya di Bali untuk menghadiri KTT Asia Timur 19 November 2011, mengundang reaksi banyak kalangan. Akan tetapi bagi Obama kehadiran militer AS di Asia Pasifik sebagai

<sup>11</sup> *Kompas*, 17 November 2011.

kekuatan Pasifik. Sebelumnya, Obama malah menyalahkan China sebagai biang keladi sengketa di Laut China Selatan. China sering bersitegang dengan Vietnam dan Filipina terkait soal perbatasan di LCS, serta dengan Jepang di Laut China Timur. Bahkan kata Obama, konflik LCS dapat menjadi "titik api" perang baru di Asia.

Sementara itu, melalui Perdana Menteri Wen Jiabao, China mengecam kebijakan Obama yang mengungkit sengketa di LCS dan pendekatan kekuatan soal sengketa itu bisa menjadi bumerang buruk yang membahayakan kawasan. Kantor berita Xinhua memberitakan, masalah LCS harus diselesaikan secara langsung oleh negara-negara berdaulat melalui "konsultasi dan negosiasi bersahabat" tanpa turut campur AS.<sup>12</sup>

AS tidak menghiraukan dengan sikap China itu. Bahkan jauh sebelumnya, melalui Menlu AS Hillary Clinton, di Thailand telah menandatangani pakta Kerja Sama dan Persahabatan (TAC) pada Juli 2009. Penandatanganan TAC ini dapat diartikan sebagai politik pembendungan pengaruh China di Asia Tenggara, yang akhir-akhir ini semakin menguat. Sementara, rencana penempatan pasukan prajurit marinir AS sejumlah 2.500 di Darwin, Australia itu, dinilai sebagai antisipasi agresi China di Asia Pasifik. Dengan kata lain, kehadiran AS paling tidak dapat mengurangi kekhawatiran banyak negara terhadap meningkatnya pengaruh China di kawasan.

### *The Big Three Abad 21*

Dalam artikel Kompas yang ditulis I. Wibowo, yang menyitir Parag Kahnna (Majalah NYT 27/1/2008) disebutkan, dunia memasuki abad ke-21 akan dikuasai *The Big Three*, yaitu AS, Uni Eropa dan China. Sedangkan negara-negara lain yang sering disebut sebagai *the emerging markets*, disebutnya sebagai *second world* yang akan menjadi tempat persaingan dan pertarungan *the big three* tersebut. Lebih jauh disebutkan bahwa tiap-tiap kekuatan itu, akan beroperasi di wilayah mereka sendiri meski tidak tertutup kemungkinan mereka juga saling menyusupi wilayah tersebut. Uni Eropa bergerak di Afrika dan Timur

<sup>12</sup> Kompas, 21 November 2011.

Tengah; AS di Amerika Utara dan Amerika Selatan; sedangkan China bergerak di Asia Timur.

Selain AS, Uni Eropa dan China, menurut Robert Kagan, kekuatan lain sebagai negara yang dianggap punya pengaruh, yaitu Rusia, Jepang, India dan Iran. Dalam buku *The Return of History and the End of Dream* (2008), Kagan menghitung bahwa dunia akan dikuasai oleh negara-negara itu. Negara-negara kecil tidak masuk dalam hitungan. Baik Kahnna maupun Kagan sepakat pengaruh AS kini tidak lagi sebesar pada masa lalu. AS kini bukan lagi sebagai hegemon dunia, meski masih dianggap sebagai adikuasa (*super power*). Sedangkan kekuatan lain, yang disebut sebagai *great powers*, yang dilihat menjadi pemegang kekuatan nyata, baik secara ekonomi maupun militer adalah China.<sup>13</sup>

## PENUTUP

Keberhasilan pelaksanaan hubungan luar negeri dan diplomasi internasional ASEAN sampai batas tertentu sangat ditentukan oleh perkembangan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalam negeri. Kemajuan dalam pembangunan ASEAN pun juga membutuhkan sumber-sumber dari luar negeri yang perlu diakomodasi secara konsisten dengan kebijakan saling mengerti. Oleh karena itu, kredibilitas kebijakan luar negeri ASEAN sangat diperlukan dalam memainkan peran penting bersama AS dan Rusia di forum-forum internasional guna menciptakan *balance of power* yang strategis di masa depan. Masuknya AS dan Rusia untuk bergabung dalam *East Asia Summit* jelas memberi manfaat dalam proses integrasi Asia Timur, sekaligus dapat mencegah dominasi China dan India di kawasan, yang pertumbuhan ekonominya sedang bangkit.

Peran ASEAN juga harus diintegrasikan ke dalam kerangka hubungan internasional di kawasan Asia Pasifik dan tidak terbatas pada konteks lingkaran konsentrasi kawasan tertentu, melainkan juga pada tataran isu, yang berarti politik luar negeri ASEAN harus mencerminkan sikap akomodatif terhadap masalah-masalah demokratisasi, hak asasi manusia dan masalah-masalah internasional.

<sup>13</sup> I. Wibowo, "China dan Kita", *Kompas*, 22 April 2009.

Peran ASEAN, AS dan Rusia sebagai jangkar stabilitas keamanan dan perdamaian di Asia Pasifik akan semakin penting dalam merespon dinamika global yang makin kompleks dan dapat menjadi pijakan yang saling memperkuat hubungan strategis ASEAN-AS dan ASEAN-Rusia di masa depan.

Bagaimana ASEAN makin asertif di tengah struktur dunia yang multipolar, menjadi tantangan tidak ringan. Baik AS maupun China saat ini berusaha untuk menjadi negara paling berpengaruh di kancah perekonomian global. Oleh karena itu, rivalitas ekonomi dan politik antara AS-China harus dimanfaatkan dan diarahkan untuk keuntungan ASEAN, bukan untuk diserahkan, apalagi dikuasai oleh mereka.

ASEAN dengan jumlah penduduk 558 juta, pertumbuhan ekonomi 7,5 persen pada tahun 2010, jauh di atas pertumbuhan ekonomi dunia yang hanya sebesar 4,8 persen, secara paralel dapat tumbuh bareng dengan negara Asia lainnya, mengingat 60 persen dari 7 miliar penduduk dunia tinggal di Asia. Jika Komunitas ASEAN 2015 akan diimplementasikan secara konsisten maka ASEAN akan menjadi pasar tunggal raksasa dengan tenaga kerja dan kekayaan alamnya yang menjadi basis produksi yang menjanjikan. Integrasi ekonomi ASEAN akan berarti dihapuskannya semua hambatan investasi dan perdagangan, baik tarif maupun non-tarif, serta diharmonisasikan dan disederhanakannya berbagai regulasi. Konektivitas ASEAN dengan memperbaiki infrastruktur transportasi juga menjadi bagian penting yang harus dikembangkan.

Dengan integrasi dan interdependensi yang makin solid dengan kekuatan-kekuatan ekonomi besar di Asia, seperti China, India, Jepang, dan Korea Selatan, ASEAN berpeluang menjadi bagian penting dari *emerging economies* yang akan menjadi alternatif pertumbuhan ekonomi dunia pada saat ekonomi AS dan Uni Eropa masih terus dibayangi krisis.<sup>14</sup> Dengan demikian, di tengah percaturan dunia saat ini, kekuatan ekonomi ASEAN yang sedang tumbuh dapat menjadi perisai dan bagian penting dari Asia sebagai pusat globalisme baru.

<sup>14</sup> Syamsul Hadi, "Tantangan Kita di ASEAN", *Kompas*, 16 November 2011.

## Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat<sup>1</sup>

J. Kristiadi

Dalam perspektif politik, upaya umat manusia mengelola nafsu kekuasaan agar para pemegang kekuasaan tidak sewenang-wenang adalah dengan diaturnya tatanan politik yang dapat memaksa penguasa tunduk dan dikontrol oleh warga masyarakat. Kehadiran demokrasi sebagai tatanan kekuasaan yang bermartabat memang tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang praktik pengelolaan kekuasaan yang sentralistik dan sewenang-wenang; baik yang bersumber dari keturunan, dominasi kekuatan militer maupun oligarki politik lainnya. Sistem kekuasaan yang dirasa tidak manusiawi itulah yang mendorong umat manusia mencari sistem pengelolaan kekuasaan yang lebih beradab. Kekuasaan yang otoritarian adalah musuh umat manusia karena penguasa tidak hanya memonopoli kekuasaan, akan tetapi juga memonopoli kebenaran. Karena kebenaran menjadi milik penguasa, akibatnya perbedaan pendapat bukan saja dianggap sebagai tindakan kriminal atau subversi yang harus ditindak oleh negara. Akan tetapi, karena sifat luhur manusia jugalah kekuasaan dapat digunakan untuk kemaslahatan umat manusia, terutama untuk mengelola kehidupan bersama memiju kesejahteraan lahir dan batin.

<sup>1</sup> Artikel ini disusun dari Pidato Dies Natalis Universitas Atma Jaya Yogyakarta ke-46 pada September 2011, dan disampaikan sebagai pengantar pada Seminar Politik "Selamat Tinggal Politik Transaksional, Selamat Datang Politik Bermartabat?" yang diselenggarakan oleh CSIS Jakarta, 6 Desember 2011 di Hotel Four Seasons, Jakarta.

## PENGANTAR

Reformasi telah membawa berkah sekaligus musibah. Masyarakat mendapat berkah kebebasan, akan tetapi sebagian dari masyarakat mempergunakan kebebasan tidak mengindahkan kepentingan orang lain. Sementara itu, ranah paling rawan dalam melakukan transformasi politik adalah dengan menata tertib politik yang demokratis. Pengalaman selama lebih dari 13 tahun bereformasi, menunjukkan bahwa demokratisasi di Indonesia telah dimanipulasi oleh para elite politik. Perubahan tatanan kekuasaan yang sangat kompleks, rumit dan sarat dengan berbagai kepentingan memerlukan tuntutan dan ruh yang memberikan sinar terang, agar proses transformasi tidak terjebak dalam gelapnya nikmat kekuasaan.

Benang merah dari keseluruhan artikel ini mencoba menjawab permasalahan yang sering dikemukakan oleh publik sebagai berikut. *Pertama* adakah jalan keluar untuk mengatasi persoalan multi dimensi, yang dihadapi oleh bangsa Indonesia pasca reformasi politik dewasa ini? *Kedua*, dari titik mana persoalan yang kompleks dan tali-temali tersebut diurai? Bagaimana mewujudkan kehidupan politik yang bermartabat?

Dalam konteks sekarang jawaban terhadap pertanyaan tersebut menjadi semakin mendesak, mengingat kehidupan politik dewasa ini mengalami pendangkalan, manipulatif, transaksional dan semakin jauh dari budaya politik yang bermartabat dalam memaknai demokrasi dan hakekat kekuasaan. Ranah politik hanya sekedar arena pertarungan kepentingan kekuasaan tanpa ruh dan ideologi serta pemihakan kepada yang lemah. Kecenderungan ini kalau dibiarkan, tidak mustahil akan menyeret transformasi politik menuju ke arah anarki sosial dan akhirnya dapat kembali ke kekuasaan yang represif.

## PANCASILA LANDASAN POLITIK BERMARTABAT

Setiap bangsa, terlebih yang sedang mengalami perubahan tatanan kekuasaan yang mendasar, memerlukan sebuah cita-cita besar, baik untuk mempertahankan eksistensi dan kehidupan berbangsa maupun untuk mengembangkan diri dalam mencapai cita-cita yang diimpikan bangsa yang bersangkutan. Gagasan luhur tersebut menjadi

absolut karena bangsa yang bersangkutan harus menemukan nilai-nilai yang dapat memotivasi, memberi inspirasi dan mempersatukan mereka dalam mewujudkan cita-cita bersama. Akan tetapi, upaya tersebut menjadi lebih sulit kalau bangsa tersebut mempunyai tingkat keragaman primordialistik yang tinggi. Sementara itu, heterogenitas yang didasarkan atas sentimen primitif sangat rawan terhadap konflik, karena pertarungan menjadi sangat tidak rasional. Sedangkan kejayaan dan keunggulan kelompok satu dengan lainnya tidak mempunyai ukuran yang masuk akal, karena itu sulit dikompromikan. Dalam sejarah umat manusia perbedaan primordial yang dijadikan sarana berburu kekuasaan menjadi awal dan bisa menjadi penyebab perang saudara sehingga saling mematikan.

Nasion Indonesia yang terdiri dari berbagai ‘bangsa’ sangat beruntung karena mempunyai modal sosial dan modal kesejarahan yang panjang. Berdasarkan modal tersebut, melalui negosiasi yang keras dan melelahkan, namun disertai dengan semangat dan jiwa yang luhur, para pendiri bangsa berhasil merumuskan pemikiran-pemikiran besar yang sarat dengan nilai-nilai mulia bangsa sebagai dasar, ideologi dan falsafah bangsa. Titik kulminasi dari semangat para pendiri negara untuk membangun bangsa dan negara, akhirnya ditemukan jawabannya terhadap permasalahan ideologi tersebut, yaitu Pancasila. Sebagai ideologi bangsa, Pancasila adalah kekayaan bangsa yang tidak ternilai harganya. Ia merupakan kristalisasi nilai-nilai luhur yang digali dari akar budaya bangsa. Keutamaan yang mencakup seluruh kebutuhan hak-hak dasar dan azasi manusia secara universal ini dapat dijadikan landasan dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang heterogen.

Pancasila secara moral dan imperatif menjadi tuntunan tabiat dan perilaku seluruh warga negara dalam mewujudkan cita-cita bersama. Kesepakatan seluruh bangsa tersebut menjadi sangat monumental karena kelompok-kelompok yang mempunyai perbedaan ideologi yang bersandarkan sentimen primordial sepakat lebih mengutamakan kepentingan umum, dan mengesampingkan kepentingan sempit mereka. Oleh karena itu bangsa Indonesia sudah seharusnya mengembangkan dan melaksanakan nilai-nilai tersebut sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan cita-cita bersama.

Sementara itu, dalam tataran ide atau gagasan, Pancasila sebagai ideologi yang mempersatukan seluruh elemen bangsa dalam mewujudkan cita-cita sudah final. Namun sayangnya, dalam sejarah perjalanan bangsa, sejak kemerdekaan hingga kini, pelaksanaan Pancasila mengalami berbagai hambatan. Terutama disebabkan oleh dinamika politik yang menyalahgunakan Pancasila untuk tujuan kekuasaan. Ideologi bangsa dan negara yang sarat dengan nilai-nilai luhur sekedar dijadikan sarana memburu kekuasaan dengan mengingkari nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Sumber dari segala sumber persoalan terjadinya perilaku politik yang berseberangan dengan Pancasila adalah rentannya para pemegang kekuasaan terhadap godaan kekuasaan. Melalui sejarah perjalanan bangsa, dengan mudah ditelusuri penyimpangan kekuasaan itu, dimulai dari rezim Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi, yang pada awalnya rezim-rezim tersebut selalu beretorika untuk bertekad melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuensi. Akan tetapi, dalam perjalannya rezim-rezim tersebut tumbang atau gontai karena memanipulasi Pancasila untuk kepentingan kekuasaan.

## MENGELOLA KEKUASAAN SECARA BERADAB

Sementara itu, upaya untuk mewujudkan cita-cita bangsa muncul kembali dengan terjadinya transformasi politik dari otoritarian menuju kehidupan politik yang demokratis pada akhir tahun 1990-an. Makna yang paling mendasar adalah mengatur sistem manajemen kekuasaan yang dilandasi oleh nilai-nilai Pancasila serta politik perundangan yang visioner dalam memproyeksikan transformasi politik ke depan, sehingga akan menghasilkan struktur, sistem dan budaya politik yang semakin bermartabat. Akan tetapi, hal itu tidak mudah dilakukan, mengingat fenomena kekuasaan sangat rentan untuk disalahgunakan. Oleh karena itu dalam dunia politik sangat dikenal dengan ungkapan klasik, akan tetapi populer, yaitu : '*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*'<sup>2</sup>, yang mengungkapkan

<sup>2</sup> 2. Konon, ungkapan berasal dari surat Lord Acton kepada Bishop Mandell Creighton, 1887: "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men". Acton was preceded by William Pitt, the elder, who voiced a similar thought in a House of Lords speech in 1770: "Unlimited power is apt to corrupt the minds of those who possess it; and this I know, my lords, that where laws end, tyranny begins".

makna sangat mendalam. Kekuasaan mempunyai dua tabiat yang kontradiktif secara diametral satu sama lain, yaitu daya pesona yang luar biasa, tetapi sekaligus juga mempunyai kecenderungan merusak. Apalagi kalau kekuasaan itu absolut, pemegang kekuasaan pasti akan merusak tatanan kehidupan masyarakat. Daya pikat kekuasaan semacam itu mengakibatkan pertarungan memperebutkan kekuasaan menjadi sangat rawan terhadap tindakan yang menghalalkan segala cara.

Dalam terminologi Rudolf Otto, sebagaimana dikutip oleh Eddy Kristiyanto, OFM, fenomena tersebut disebut '*tremendum et fascinosum*', menggantarkan sekaligus memikat dan mempesona. Politik praktis tidak mengenal kawan atau lawan, sehingga begitu banyak orang melakukan simplifikasi dengan menganggap bahwa dalam dunia politik praktis satu-satunya yang abadi adalah kepentingan, yang diidentikkan dengan kekuasaan. Kompetensi etik dan moral dibalik perjuangan kekuasaan adalah agar politikus mampu melayani masyarakat warga sehingga kemungkinan untuk mencapai '*bonum commune*' itu diperbesar dan diperluas<sup>3</sup>.

Sementara itu, dalam perspektif yang berbeda, tetapi masih berkaitan dengan pengelolaan kekuasaan, Albert Hirschman dengan panjang lebar mencoba meyakinkan bahwa nafsu manusia, termasuk nafsu kekuasaan (yang merusak) hanya dapat ditundukkan oleh nafsu lain yang lebih rendah daya rusaknya, yaitu kepentingan pribadi (*self interest*), terutama kepentingan ekonomi (kemakmuran)<sup>4</sup>. Untuk lebih menegaskan pendapatnya, ia juga mengutip James Stuart, yang mengatakan bahwa ekonomi modern adalah kendali ampuh yang pernah ditemukan untuk melawan kekuasaan yang despotik, 'A modern economy, therefore, is the most effectual bridle against the folly of despotism'<sup>5</sup>. Pendapat yang lebih spektakuler dikemukakan

<sup>3</sup> Eddy Kristiyanto, OFM; *Sakramen Politik: Mempertanggungjawabkan Memoria*, Penerbit Lamalera, Desa Wilirejo, Kecamatan Pandak, Bantul, 2008, hlm. 6.

<sup>4</sup> Albert O. Hirschman, *The Passion and the Interest: Political Argument for Capitalist Before Its Trial*, Princeton University Press, New Jersey, 1997, hlm. 3-66.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 83.

oleh Michael Jones. Menurut dia, bahkan liberalisasi sex (*Sexual Liberation*) dapat menjadi alat kontrol politik yang efektif<sup>6</sup>.

Keseluruhan penjelasan Albert Hirschman mungkin dapat mudah dipahami dalam pengantar bukunya yang memberikan ilustrasi bahwa sekelompok orang yang mempunyai nafsu membunuh dengan alasan yang sama sekali tidak rasional, perbedaan warna kulit, misalnya, dapat batal melakukan perbuatan itu karena orang yang akan dibunuh menyebarkan uang. Para pembunuh membiarkan korban terus lari dan mereka lebih tertarik mengumpulkan uang yang berceceran dari pada membunuh. Ia menyimpulkan, dalam perspektif individual mungkin peristiwa itu hanya dianggap korban beruntung, batal dibunuh, karena para jagal mempunyai kepentingan/interes yang relatif lebih bijak. Tetapi dalam perspektif universal ia mencoba meyakinkan bahwa nafsu kekerasan (*violent passion*) dapat ditundukkan oleh kepentingan yang kurang ganas (*innocuous interest*)<sup>7</sup>.

Watak kekuasaan semacam itu mengakibatkan pertarungan memperbutkan kekuasaan menjadi sangat rawan terhadap tindakan yang menghalalkan cara, mulai dari bujuk rayu, intimidasi sampai dengan tekanan fisik. Sedemikian kejamnya pertarungan kekuasaan sehingga ikatan-ikatan pertemanan, keakraban, persaudaraan, bahkan ikatan yang didasarkan atas sentimen primordial: suku, agama, ras dan keturunan, tidak dapat dijadikan sarana meredakan pertarungan politik. Bahkan sebaliknya, penyalahgunaan ikatan primordial sebagai sarana perburuan kekuasaan dapat mengakibatkan perang saudara yang sangat kejam dan berlarut-larut<sup>8</sup>.

Dalam perspektif politik, upaya umat manusia mengelola nafsu kekuasaan agar para pemegang kekuasaan tidak sewenang-wenang adalah tatanan politik yang dapat memaksa penguasa tunduk dan dikontrol oleh warga masyarakat. Prinsip manajemen kekuasaan

<sup>6</sup> Michael E. Jones, *Libido Dominandi: Sexual Liberation and Political Control*, St. Agustine's Press, South Bend, Indiana, 2000.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. X

<sup>8</sup> Buku yang membahas itu antara lain: Jack Snyder, "Dari Pemuugutan Suara ke Pertumpahan Darah", . Terjemahan dari buku *From Voting to Violence*. Penterjemah Martin Aleida & Parakitri Simbolon, Penerbit Gramedia, November 2003.

tersebut dinamakan demokrasi. Kehadiran demokrasi sebagai tatanan kekuasaan yang bermartabat memang tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang praktik pengelolaan kekuasaan yang sentralistik dan sewenang-wenang; baik yang bersumber dari keturunan, dominasi kekuatan militer maupun oligarki politik lainnya. Sistem kekuasaan yang tidak manusiawi itulah yang mendorong umat manusia mencari sistem pengelolaan kekuasaan yang beradab. Kekuasaan yang otoritarian adalah musuh umat manusia karena penguasa tidak hanya memonopoli kekuasaan, tetapi juga memonopoli kebenaran. Kebenaran menjadi milik penguasa, akibatnya perbedaan pendapat bukan saja dianggap sebagai tindakan kriminal atau subversi yang harus ditindak oleh negara.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa secara sederhana demokrasi dapat dirumuskan sebagai tatanan kekuasaan yang mempunyai prinsip bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Jelasnya, siapa pun yang ingin berkuasa harus mendapat mandat dari rakyat dan dikontrol oleh pemberi kuasa. Ini merupakan temuan rasional manusia dalam mengelola kekuasaan modern yang dianggap paling bermartabat. Ia adalah sistem manajemen kekuasaan yang dilandasi oleh nilai-nilai dan etika, serta peradaban yang menghargai martabat manusia. Upaya pencarian tata kelola kekuasaan yang dapat membendung kelaliman pemegang kekuasaan, sejalan dengan mulai tumbuhnya nilai-nilai kehidupan yang lebih menghargai hak-hak individu, kesetaraan dan pengakuan terhadap hak-hak azasi manusia. Pada dasarnya perkembangan peradaban manusialah yang telah memungkinkan umat manusia dapat memperadabkan kekuasaan, yang mempunyai daya pesona luar biasa, akan tetapi sekaligus juga watak yang cenderung merusak tatanan kehidupan manusia. Pesona kekuasaan yang menakjubkan itulah yang membuat para pemburu kekuasaan menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuannya.

Dalam tatanan demokrasi daya rusak kekuasaan tidak dapat ditaklukkan secara absolut, karena hal itu juga berkaitan erat dengan salah satu sifat manusia yang serakah dan lemah menghadapi godaan kenikmatan. Namun, karena sifat luhur manusia jugalah kekuasaan dapat digunakan untuk kemajuan umat manusia, terutama untuk mengelola kehidupan bersama menuju kesejahteraan lahir dan

batin. Martabat dalam tertib politik yang demokrasi juga dibahas secara panjang lebar oleh Montesquieu<sup>9</sup>. Dia membedakan tiga jenis pengelola kekuasaan negara: Republik, Monarki dan Despotik atau disebut juga Demokrasi, Oligarki dan Monarki. Dari ketiga jenis tersebut, demokrasi adalah tatanan kekuasaan yang mempunyai ‘virtue’ yang menghargai martabat warganya.

Secara kelembagaan agar perilaku kekuasaan tidak menjadi liar, ia harus ‘dikerangkeng’ dalam suatu struktur bangunan kekuasaan sedemikian rupa sehingga terjadi keseimbangan kekuatan di dalam komponen-komponen struktur tersebut, agar mereka satu dengan lainnya dapat saling mengontrol. Dalam bahasa yang lebih teknis disebut ‘checks and balances mechanism’. Praktik penyelenggaraan tertib politik yang demokratis dengan membangun saling kontrol antara lembaga-lembaga politik tidak terlepas dari pemikiran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ungkapannya yang sangat terkenal bahwa kekuasaan hanya dapat dilawan dengan kekuasaan<sup>10</sup>.

Oleh karena itu, mewujudkan demokrasi bukan hanya sekedar membangun sistem, mekanisme, prosedur politik, tetapi juga harus membangun lembaga-lembaga yang dapat menjamin mekanisme saling kontrol tersebut dapat berfungsi, seperti partai politik, lembaga peradilan dan penegak hukum, lembaga perwakilan, birokrasi dan lain sebagainya. Namun upaya lain yang tidak kalah pentingnya adalah menanamkan tata nilai yang dapat menghadirkan ruh yang menghidupkan dan sekaligus menguatkan demokrasi. Tidak adanya sukma dalam tatanan demokrasi hanya akan menjadikan sistem tersebut rapuh sehingga mudah ambruk atau menjadi anarkis. Oleh karena itu tidak mustahil bahwa negara-negara seperti Yunani dan Roma<sup>11</sup> yang pernah berabad-abad menerapkan sistem ini,

<sup>9</sup> Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terutama buku ke-2: “On Laws Deriving Directly from the Nature of the Government”, hlm. 10: dan buku ke-3: “On the Principles of the Three Governments”, Diterjemahkan dan dedit oleh Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold S. Stone, Cambridge University Press, New York, 1989, hlm. 113.

<sup>10</sup> *Opcit*, Albert O. Hirschman, hlm. 78: Ungkapan tersebut lengkapnya berbunyi: ‘So that may be no abuse of power, it is necessary that, through the disposition of things (par la disposition de chose), power be stopped by power’.

<sup>11</sup> Banyak sumber yang dapat dijadikan referensi mengenai jatuh bangunnya dua negara tersebut, antara lain Susan Wise Bauer, “The History of the Ancient World – From the Earliest Accounts

mengalami arus balik menjadi kekaisaran. Pengalaman tersebut harus lebih menyadarkan siapa pun yang ingin mewujudkan kehidupan demokrasi dengan perjuangan membangun peradaban untuk menye-lamatkan manusia dari kesewenang-wenangan rezim yang lalim, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian demokrasi bukan hanya bangunan struktur kekuasaan yang masing-masing lembaga-lembaga politik saling kontrol satu dengan lainnya. Demokrasi adalah pandangan hidup (tata nilai) yang menjadi pedoman sikap dan perilaku warganya, karena itu ia harus menjadi cerminan bagi perilaku politik warga masyarakat. Oleh sebab itu dalam masyarakat demokratis, pendidikan politik merupakan faktor yang sangat penting untuk mendukung terwujudnya masyarakat yang demokratis, yaitu proses internalisasi nilai-nilai demokrasi universal yang mengutamakan kesetaraan (termasuk gender), pluralisme, toleransi, hak azasi manusia, perlindungan minoritas, penegakan hukum, pemihakan terhadap mereka yang lemah, serta membangun sikap siap untuk menang, akan tetapi juga bersedia kalah dengan ikhlas.

## TRANSFORMASI POLITIK TANPA RUH

Runtuhnya tatanan politik yang memonopoli kekuasaan dan kebenaran pada akhir tahun 1990 di Indonesia, merupakan peristiwa yang menandai bangkitnya bangsa dari represi penguasa. Perubahan tersebut terjadi sangat cepat, dalam sekejap terjadi penjungkirbalikan tatanan kekuasaan. Rakyat yang selama 30 tahun diperlakukan sebagai '*kawula alit*' yang ditindas oleh represi penguasa, dalam hitungan hari menjadi pemegang kedaulatan. Kini rakyat telah bebas dari belenggu rantai kekuasaan yang menelikung dan mengendalikan perilaku publik, yang sebelumnya rakyat lebih merupakan robot politik dari pada insan manusia.

Kedatangan 'zaman baru' memberikan harapan besar untuk mewujudkan masa depan Indonesia yang gemilang. Era demokrasi

---

to the Fall of Rome", published by W.W. Norton & Company Inc. USA, 2007, yang diterjemahkan oleh Aloysius Prasetyo A., Sejarah Dunia Kuno: Dari Cerita-cerita Tertua Sampai Jatuhnya Roma, Penerbit PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta 2010.

telah dimulai, dan agenda politik segera disusun untuk menopang struktur kekuasaan yang baru. Harapan munculnya tatanan politik yang bermartabat disambut dengan antusias oleh seluruh masyarakat. Demokrasi menjadi tanda dan sarana keselamatan menuju masyarakat yang bebas, adil, makmur dan berkeadilan.

Akan tetapi, kemudian transformasi politik yang terlalu cepat mengakibatkan amandemen dilakukan tanpa disertai perdebatan yang cukup luas dan mendalam. Amandemen konstitusi juga tidak berdasarkan atas prinsip-prinsip konstitusionalisme. Menurut Hayek, penyusunan konstitusi harus merupakan prinsip-prinsip yang disepakati oleh rakyat sehingga rakyat akan taat kepada konstitusi tersebut<sup>12</sup>. Sementara itu, sebagian besar elite politik lebih mengedepankan daftar keinginan subyektif yang dikemas secara retorik untuk sekedar mendapatkan dukungan atau popularitas dari masyarakat. Ketergesaan memahami konsep, akhirnya menghasilkan beberapa pasal dalam konstitusi yang tidak sinkron satu sama lain sehingga mempunyai potensi mengacaukan peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya.

## MEREBAKNYA POLITIK TRANSAKSIONAL

Sementara itu, faktor yang lebih menyedihkan, memperburuk dan mengancam tujuan restrukturisasi kekuasaan adalah perilaku para elite yang memanipulasi demokrasi prosedural. Mereka menganggap sudah mendapatkan legitimasi kalau sudah mengikuti prosedur dan regulasi yang mereka buat sendiri. Dengan mengatasnamakan rakyat mereka bahkan dapat menguras kekayaan negara untuk dinikmati sendiri atau bersama kelompoknya. Perilaku para elite yang sangat merusak tatanan tersebut kalau tidak segera dihentikan akan menggerogoti modal sosial (*social capital*) bangsa Indonesia, yang selama satu dekade ini modal sosial telah dijadikan aset dalam melakukan transisi politik. Akhirnya, demokrasi yang hanya menjadi sekedar pertarungan perebutan kekuasaan demi kepentingan transaksional, akan dapat mencerabut posibilitas politik sebagai upaya membangun kehidupan bersama yang lebih beradab.

<sup>12</sup> *Opcit*, Hayek, F.A., hlm. 181.

Modal sosial yang disumbangkan masyarakat dalam masa transisi disini adalah kesanggupan rakyat melakukan proses transisi politik yang sangat kritikal. Sedangkan kompetisi pertarungan kekuasaan untuk mendapatkan jabatan publik, secara prosedural semakin melembaga. Indikasi yang sangat meyakinkan adalah kontestasi politik yang dilakukan dalam skala yang masif dapat dilakukan dengan aman. Hal ini membuktikan bahwa bangsa Indonesia mempunyai peradaban yang cukup tinggi sebagai landasan untuk menjadi bangsa yang besar. Pertarungan politik yang rawan konflik komunal karena keragaman bangsa Indonesia disebabkan antara lain karena ikatan-ikatan primordial kesukuan, ras, bahasa, agama, dan pengelompokan ekslusif lainnya. Meskipun hal ini sangat disesalkan, akan tetapi tidak membawa ekses yang destruktif dalam masyarakat.

Kematangan masyarakat berdemokrasi juga menunjukkan tandatanda menggembirakan. Sedangkan kekuatan politik yang hanya bertopang kepada sentimen primordial semakin surut pendukungnya. Secara *a contrario* hal ini berarti bahwa hanya kekuatan politik yang inklusif yang akan memperoleh dukungan luas masyarakat. Inilah salah satu modal sosial bangsa. Rajutan sosial yang silang-menyalang membuat struktur masyarakat yang kompleks yang tidak monolit. Di segala pelosok tanah air bertebaran berbagai gerakan-gerakan kemasyarakatan lintas agama, suku, ras, golongan yang merupakan perwujudan konkret dari masyarakat yang plural.

Namun, ironinya justru di tataran elite perpolitikan di Indonesia sarat dengan pertarungan politik tanpa cita-cita. Kiblat politik yang sangat didorong oleh godaan nafsu berkuasa telah menyingkirkan jauh-jauh arti politik sebagai perjuangan bersama mewujudkan cita-cita luhur bangsa. Manuver politik didominasi oleh nafsu berkuasa sehingga jagad politik Indonesia sarat dengan intrik dan kompromi politik yang pragmatik-transaksional, oportunistik, politik uang, tebar pesona dan janji kosong, sebagai alat merayu dukungan politik. Demikian pula perselingkuhan politik, dengan segala bentuk dan manifestasi semarak; semuanya dilakukan untuk mengejar kenikmatan kekuasaan. Tidak adanya ruh kehidupan politik, kekurangmengertian tentang hakekat kekuasaan dan akselerasi perubahan yang sedemikian cepat, mengakibatkan wajah perpolitikan di Indonesia selama lebih

kurang sepuluh tahun terakhir, sarat dengan pertarungan politik dari para elite yang ingin berkuasa, mempertahankan kekuasaan atau mereka yang ingin lebih berkuasa. Perilaku elite yang berorientasi kepada kekuasaan subyektif cenderung merusak tatanan dan menginjak-injak, serta menggagahi martabat rakyat. Padahal bangsa Indonesia memiliki semua persyaratan untuk berhasil<sup>13</sup>.

## SESAT NIAT KEKUASAAN

Transformasi politik juga memberikan kesempatan rakyat membangun tertib politik yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Namun sayangnya, kebebasan yang telah direbut kembali tidak disertai dengan tanggung jawab yang sepadan. Kebebasan telah menimbulkan anarki di tataran masyarakat maupun negara. Akibatnya peran negara menjadi nihil, dan kekuatan komunal menjadi ancaman demokrasi. Kebebasan telah mengancam kebebasan itu sendiri. Bahkan atas nama kebebasan orang dapat berperilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai luhur Pancasila, yang telah disepakati menjadi falsafah bangsa dan negara. Pancasila seakan-akan hanya menjadi monumen mati akibat dari praktik-praktik politik dan perilaku para pemimpin yang munafik. Kebebasan juga dipraktikkan secara eksesif oleh sementara media, yang tidak melayani kepentingan publik, melainkan mengabdi kepada kepentingan modal serta politik jangka pendek.

Akibatnya, kebebasan dan demokrasi yang merupakan tanda dan sarana menuju bangsa yang sejahtera serta memberikan sinar terang yang menuntun bangsa Indonesia ke peradaban yang lebih tinggi, dalam waktu yang hampir bersamaan muncul ‘tanda-tanda zaman’ menuju pada ‘abad kegelapan’. Terjadi gerhana peradaban, sinar yang memancar dari nilai-nilai luhur bangsa terhalang oleh politik transaksional, terutama ‘*money politics*’, yang melekat dalam proses politik, baik dari segi rekrutmen maupun dalam menyusun regulasi di tingkat pusat dan daerah. ‘*Jabang bayi*’ demokrasi yang tumbuh dalam wujud demokrasi prosedural telah semakin menjauhkan

<sup>13</sup> “The country has all the ingredients for success: a stable democracy, a wealth of natural resources and a large consumer market. But Indonesia is not keeping pace with Asia’s booming economies”. Majalah *Time*, edisi 12 September 2008.

kehidupan politik yang beradab dan bermartabat. Kerusakan tatanan politik sudah dimulai sejak mereka yang berniat menjadi pejabat publik, hanya menginginkan kedudukan politik. Mereka mengawali dengan niat yang sesat, semata-mata mereka hanya berangan-angan untuk berkuasa, memburu kekayaan dan membangun dinasti politik; bukan etikad luhur mengabdikan diri kepada masyarakat.

Terjun ke dunia politik bukan karena panggilan hidup untuk berani me-wakafkan diri untuk bangsa, melainkan menjadi pemburu kekuasaan dan kenikmatan. Pendangkalan politik semakin lama semakin menggerus modal sosial bangsa, sementara tingkat saling percaya diantara mereka, cenderung makin menipis. Tingkat kepercayaan politik terhadap seluruh lembaga politik dan lembaga negara mencapai tingkat sangat rendah. Demikian pula intoleransi di antara warga masyarakat juga meningkat. Sedangkan gejala pembusukan tidak hanya terjadi pada tataran negara, akan tetapi juga sudah merambah ke ranah publik.

Sesat niat juga sangat menyuburkan korupsi politik dalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang merajalela. Produk legislasi ditengarai menjadi arena perdagangan kepentingan politik yang pragmatik dan oportunistik. Akibatnya, negara tidak mempunyai kebijakan perundang-undangan sebagai infrastruktur kebijakan politik guna mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan. Proses penyusunan regulasi dari pembuatan undang-undang sampai dengan peraturan daerah, ditengarai sarat dengan transaksi politik kepentingan golongan. Oleh karena itu perundang-undangan tidak memberikan arah kebijakan yang jelas, melainkan jalan yang menyesatkan bagi siapa pun yang melaluinya. Negara praktis macet dan terkunci dengan berbagai kepentingan yang saling menyandera karena struktur kekuasaan yang dirajut dengan nafsu keserakahan. Manajemen pemerintahan semakin parah karena politik citra menjadi pola pengelolaan kekuasaan yang mengutamakan '*wajah*' dari pada efektifitas pemerintahan. Akibatnya, banyak kebijakan-kebijakan yang tidak dapat dilaksanakan dengan semestinya. Padahal, terlebih dalam masa transisi politik, rakyat memerlukan bukti konkret bahwa demokrasi adalah sistem yang lebih baik dalam memperhatikan nasib rakyat dibandingkan dengan sistem-sistem yang lain. Oleh sebab

itu beberapa kajian politik-ekonomi mensyaratkan agar demokrasi dapat berjalan dengan baik, diperlukan reformasi ekonomi sehingga penghasilan penduduk rata-rata sekitar US\$ 4.000 per tahun tercapai<sup>14</sup>.

## AGENDA MENDESAK

### 1. Mewujudkan Pemerintahan yang Efektif.

Beberapa prinsip mendasar dan paradigma yang harus dijadikan acuan dalam menyusun penyempurnaan regulasi politik adalah sebagai berikut. *Pertama*, proses demokratisasi yang sedang berlangsung dewasa ini perlu ditingkatkan dan dilembagakan. *Kedua*, pada saat yang sama diperlukan pemerintahan yang efektif agar rakyat dapat menikmati secara konkret hasil dari proses demokrasi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Hal itu harus menjadi pilihan, mengingat demokrasi dalam dirinya selalu mengandung kontradiksi antara *governability* (pemerintahan yang efektif) di satu pihak, dan *representativeness* (keterwakilan) di pihak lain. Secara lebih rinci prinsip-prinsip tersebut harus dituangkan dalam kebijakan politik perundangan yang komprehensif, kohesif dan koheren.

### 2. Reformasi Partai Politik

Peningkatan kualitas pertama-tama adalah dengan melakukan pengkaderan partai politik. Pendidikan kader partai dimaksudkan untuk menghasilkan kader partai yang kapabel, akuntabel, mempunyai komitmen, kepekaan dan keterampilan menterjemahkan ideologi kebijakan partai, disiplin terhadap keputusan partai sampai dengan keterampilan-keterampilan melakukan lobi, diskusi, meyakinkan lawan politiknya, berdebat, memimpin rapat, dan lain sebagainya. Dengan melakukan kaderisasi dan pendidikan politik secara reguler maka kapa-

<sup>14</sup> Buku yang mengkaji isu tersebut antara lain: Adam Przeworski (et.al), "Democracy and Development: Political Institutional and Well-being in the World", Cambridge University Press, 2000; dan Adam Przeworski, "Democracy and the Market: Political and Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America", Cambridge University Press, 1991.

sitas partai dalam menjalankan fungsi-fungsi pokoknya yakni sosialisasi dan pendidikan politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, partisipasi politik dan lain-lain, juga dapat ditingkatkan. Melalui proses pendidikan politik yang semacam itu lah partai akan didorong melakukan institusionalisasi agar menjadi pilar demokrasi yang kredibel.

### 3. Kontrol Dana Parpol

Agenda mendesak yang harus dilakukan dalam jangka pendek adalah mengontrol dana partai politik. Kalau dibiarkan partai menjadi lembaga pemburu rente yang tidak hanya menggerogoti kredibilitasnya, akan tetapi juga dapat melumpuhkan kehidupan demokrasi<sup>15</sup>. Oleh sebab itu pengaturan dana partai sangat penting dilakukan, karena tiadanya peraturan yang jelas dan tegas mengenai keuangan partai bukan hanya mengakibatkan '*vote buying*'<sup>16</sup>, akan tetapi yang lebih berbahaya adalah akses pemilik kapital terhadap penguasa atau calon penguasa-penguasa di dalam partai politik. Banyak dugaan bahwa dana partai selain dari para pemilik modal yang ingin selalu mempertahankan dan meningkatkan keuntungannya, disedot pula dari sumber-sumber kekayaan negara melalui akses partai politik birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu lembaga perwakilan rakyat sebagai tempat bertemu nyata berbagai kepentingan politik selalu tidak tegas dalam menyusun rumusan tentang dana parpol. Mengingat politik uang sudah menjadi bagian dari proses politik, ia harus dapat dicegah, diredam dan bahkan harus diberantas agar tidak mengakibatkan pembusukan politik yang semakin parah. Caranya adalah membatasi dan mengontrol keuangan partai dan dana dari para kandidat.

<sup>15</sup> Marcus Mietzner, "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Volume 29, Number 2, August 2007, pp. 238-263.

<sup>16</sup> Pendalaman mengenai fenomena '*vote buying*', antara lain dapat dibaca dalam: Frederic Charles Schaffer (eds), "Election for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying", Ateneo De Manila University Press, 2000, dan Karl-Heinz Nassamacher, "Foundation for Democracy: Approach to Comparative Political Finance", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

## PENUTUP

Praktik politik selama lebih kurang 13 tahun reformasi di Indonesia telah berhasil melembagakan sebagian dari penyelenggaraan politik demokratis, khususnya kompetisi dalam memperebutkan jabatan-jabatan publik yang telah menjadi bagian dari kehidupan politik yang wajar. Prestasi yang patut dibanggakan karena pelembagaan dalam kompetisi politik dapat menjadi modal yang sangat berharga untuk melakukan konsolidasi kehidupan demokrasi yang lebih substansial. Namun sayangnya, dalam waktu yang hampir bersamaan muncul tanda-tanda menakutkan, karena elite politik telah memanipulasi demokrasi prosedural sebagai legitimasi perilaku politik yang korup. Meski elite politik telah mendapat mandat dari rakyat, akan tetapi justru menginjak-injak harkat dan martabat rakyat. Rakyat digagahi oleh mereka yang seharusnya melindungi, mengayomi dan membuat rakyat sejahtera.

Dalam hal ini, reformasi politik masih belum berhasil membentuk sikap dan perilaku elite politik yang mempunyai komitmen mengutamakan kepentingan umum. Pesona dan nikmat kekuasaan telah membuat perilaku politik elite semakin jauh dari standar peradaban bangsa. Sementara itu, praktik penyelenggaraan pemerintahan semacam itu jelas lebih banyak mudaratnya dari pada manfaatnya bagi masyarakat. Kemudaran telah dimulai dari niat para politisi, yakni upaya habis-habisan untuk menjadi bagian dari penguasa yang bergelimang kemewahan. Sesat pikir dan niat sudah dimulai sejak mereka membayangkan nikmatnya kekuasaan yang akan direngkuh. Keserakahan para penguasa telah menghilangkan ruh peradaban yang memuliakan politik, yaitu Pancasila.

Oleh sebab itu, pendidikan ideologi Pancasila harus dilakukan kepada para kader-kader partai politik yang nanti akan menjadi pemegang otoritas politik. Mereka inilah yang harus menjadi sasaran prioritas, sebab mereka yang akan memiliki kewenangan, yang setiap keputusannya mengikat warga masyarakat. Transformasi politik tanpa disertai dengan pembangunan karakter yang didasarkan nilai-nilai luhur bangsa dapat dipastikan hanya akan merusak tatanan dan menghancurkan masa depan bangsa dan negara. Oleh karena itu pembangunan karakter harus pula menjadi salah satu agenda yang

mendesak. Dengan menanamkan nilai-nilai Pancasila, diharapkan kehidupan politik menjadi lebih mulia dan kehidupan politik lebih bermartabat. Ke depan diharapkan, mereka yang akan terjun ke medan politik harus berbekal niat untuk berjuang bagi kepentingan bangsanya; bukan mencari gelimang kemewahan dan kekuasaan. Cara yang paling praktis, murah tetapi efektif adalah kesediaan para tokoh dan pimpinan di berbagai bidang dan lapisan masyarakat memberikan keteladanan dalam hal sikap dan perilaku kehidupan sehari-hari. Mengatakan sesuatu, terutama janji-janji politik tanpa disertai dengan bukti yang konkret, hanya akan menyuburkan perilaku munafik dan membuat rakyat semakin tidak percaya kepada tatanan baru yang disebut demokrasi.

Sementara itu, untuk memutus mata rantai kesemrawutan yang dihadapi bangsa Indonesia, agenda yang harus menjadi prioritas adalah menyusun regulasi yang berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Perangkat regulasi harus mempunyai tujuan dan arah yang jelas, serta dilakukan secara komprehensif, kohesif, dan koheren antara regulasi yang satu dengan lainnya. Beberapa regulasi yang terkait dengan penataan kekuasaan pemerintahan, misalnya regulasi tentang pemilihan presiden, kepala daerah, dewan perwakilan rakyat, sistem kepartaian, pemilihan umum, desentralisasi, perimbangan keuangan pusat dan daerah, bahkan regulasi yang berkenaan dengan keamanan nasional. Dengan kebijakan politik perundang-undangan yang mempunyai proyeksi yang visioner dan pakem, serta paradigma yang jelas, diharapkan akan terwujud pemerintahan yang efektif, akan tetapi tetap dapat dikontrol oleh masyarakat.

Gagasan dan pemikiran semacam itu, sebetulnya sudah banyak dimiliki oleh masyarakat, bahkan sudah terlalu sering disampaikan kepada para wakil rakyat, serta pemerintah dalam berbagai forum dan kesempatan. Namun, nampaknya mereka kedap terhadap himbauan dan wacana publik yang menyuarakan agar agenda reformasi dilakukan dengan kaidah-kaidah yang benar. Oleh karena itu, sudah saatnya masyarakat membangun kekuatan yang demokratis untuk melakukan tekanan dan desakan terus-menerus kepada otoritas politik pemerintah agar tunduk kepada kehendak rakyat.

## KEPUSTAKAAN

- Grabow, Karsten dan Christian E. Rieck. E (eds.). 2007. *Parties and Democracy*, pp 110-111; Konrad-Adenauer-Stiftung e.V; Klingenhoferstrasse 23, Berlin, Germany.
- Hayek, FA.1960. *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London.
- Hirschman, Albert O. 1997. *The Passion and The Interest: Political Argument for Capitalist Before Its Trial*, Princeton University Press, New Jersey.
- Hollifield, James F. and Jillison Calvin (eds). 2000. *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*, Routledge, London.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Jones, Michael E. 2000. *Libido Dominandi: Sexual Liberation and Political Control*; St Agustine's Press, South Bend, Indiana.
- Kristiadi, J. 1995. *Sistem Pemilihan Umum dan Representasi Politik dalam Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*; Bantarto Bandoro (eds.), CSIS, Jakarta.
- Kristiyanto, Eddy, OFM. 2008. *Sakramen Politik : Mempertanggung-jawabkan Memoria*, Penerbit Lamalera, Desa Wilirejo, Kecamatan Pandak, Bantul.
- Liphard, Arend (ed.). 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Volume 26, No. 2, July, pp 198-228.
- Mainwaring, Scott & Soberg Shugart (eds.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

- Montesquieu. 1989. *The Spirit of Laws*, diterjemahkan dan diedit oleh Anne M. Cohler, Miller Basia, Harold Stone; Cambridge University Press, New York.
- Snyder, Jack. 2003. *Dari Pemungutan Suara Ke Pertumpahan Darah*, terjemahan dari buku *From Voting to Violence*, penterjemah: Martin Aleida & Parakitri T. Simbolon, Penerbit Gramedia, November.
- Przeworski, Adam (et.al). 2000. *Democracy and Development: Political Institutional and Well-being in the World*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Report: *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, First Printing November 1989, manufactured in the United States of America.

## Etnisitas dan Konflik Sosial Politik di Papua

*Amich Alhumami*

*Salah satu problem klasik dalam masyarakat majemuk adalah masalah etnis, yang kerap memunculkan sentimen negatif sehingga dapat memicu pertikaian sosial. Artikel ini menguraikan tentang kemajemukan etnis yang dapat menjadi kekuatan pendorong terjadinya konflik sosial politik. Bahkan konflik acapkali disertai tuntutan politik yang lebih serius, yaitu merdeka, seperti dalam kasus konflik politik di Papua. Namun demikian, dalam banyak kasus sentimen etnis lebih berperan sebagai faktor pemupuk solidaritas kelompok belaka, sedangkan konflik sesungguhnya berakar pada ketidakadilan sosial-ekonomi dan praktik kekerasan yang dijalankan oleh sebuah rezim pemerintahan. Artikel ini juga menunjukkan bahwa konflik sosial politik berbasis etnis bukan gejala unik yang muncul di Indonesia saja, tetapi juga ditemukan di negara-negara lain dengan karakteristik serupa, yaitu diversitas budaya yang tercermin antara lain, pada kelompok etnis yang beragam.*

### PENGANTAR

Salah satu persoalan krusial yang acapkali dihadapi masyarakat dan bangsa majemuk adalah masalah etnis, terutama dikaitkan dengan dinamika sosial, politik, dan ekonomi dalam kehidupan di masyarakat. Masalah etnis merupakan isu sensitif yang sangat kerap menjadi faktor pemicu terjadinya konflik sosial politik. Bahkan sentimen etnis dapat mempercepat eskalasi konflik yang membawa efek destruktif sangat parah. Dalam realitas pluralisme masyarakat dan bangsa, masalah etnis laksana api dalam sekam yang setiap saat

bisa meledak dalam bentuk pertikaian, yang dapat menelan korban jiwa dan merusak institusi sosial di dalam masyarakat. Indonesia sebagai bangsa majemuk sangat rentan terhadap pertikaian sosial berlatarbelakang sentimen etnis. Sudah tak terhitung lagi konflik sosial pecah di berbagai daerah di Indonesia, yang berkelindan dengan masalah etnis. Konflik sosial yang pernah terjadi di Ambon, Maluku Utara, Kalimantan, dan Papua adalah contoh aktual yang perlu terus-menerus diwaspadai, agar tidak sampai berulang di waktu-waktu mendatang.

Terkait isu krusial ini, perlu pemahaman konseptual tentang etnisitas sebelum mendiskusikan tema utama: konflik sosial-politik berbasis etnis. Apa definisi etnis dan mengapa masalah etnis menjadi faktor yang sangat kuat dan mudah mendorong suatu kelompok masyarakat untuk saling bertikai? Apakah etnis itu merupakan sesuatu yang bersifat *taken for granted*, ataukah lebih sebagai konstruksi sosial yang bersifat elastis?

## DEFINISI MASALAH ETNIS

Dalam kajian antropologi, etnisitas atau kelompok etnis [dua istilah ini digunakan saling bergantian] didefinisikan sebagai "suatu identitas kelompok masyarakat dengan karakteristik khas baik fisik (warna kulit, bentuk tubuh, warna dan jenis rambut, atau warna mata) maupun non-fisik (bahasa, agama, budaya, adat istiadat, dan kesukubangsaan), yang merujuk pada kesamaan asal-usul nenek moyang (*common ancestral*), serta cenderung saling berafiliasi dan menjalin relasi sosial berdasarkan identitas kelompok tersebut."

Dengan menggunakan rumusan konsep di atas, dapat dimaklumi bila etnisitas atau kesukuan sangat kental nuansa sentimental dan emosional pada kelompok etnis bersangkutan. Etnisitas cenderung bersifat tertutup yang ditandai oleh penetapan garis pembatas yang tegas dan ketat, untuk membedakan antara siapa yang termasuk "in-group" dan siapa pula yang digolongkan sebagai "out-group." Setiap kelompok etnis niscaya berupaya untuk memperkuat ikatan sosial untuk saling berbagi nilai-nilai budaya dalam suatu konteks relasi sosial-kemasyarakatan, yang membentuk garis pembeda dengan kelompok etnis yang lain. Hal inilah yang ditegaskan oleh Ralph Cohen:

"ethnicity is essentially a form of interaction between culture groups operating within common social contexts" (Cohen [1974] 1996:372). Untuk memperkuat pandangan ini, ahli antropologi sosial Fredrik Barth ([1969] 1996) menulis:

Ethnic group is generally understood to designate a population which: (1) is largely biologically self-perpetuating; (2) shares fundamental cultural values, realized in overt unity in cultural forms; (3) makes up a field of communication and interaction; and (4) has a membership which identifies itself, and is defined by others, as constituting a category distinguishable from other categories of the same order. (Barth 1996:296).

Dalam konteks demikian, berasosiasi dengan warga masyarakat atas kesamaan orientasi nilai-nilai sosial sesungguhnya merupakan suatu hal yang bersifat alamiah. Demikian pula, melakukan pengelempokan sosial berdasarkan kesamaan identitas etnis and karakteristik budaya juga merupakan suatu hal yang lazim. Karena itu, menarik garis demarkasi untuk menegaskan batas-batas pengelempokan etnis menjadi sangat penting guna menentukan kategorisasi 'in-group' dan 'out-group' di antara masing-masing kelompok etnis. Sifat dasar etnis yang tertutup, sentimen (negatif-positif) yang kental, dan garis pembatas yang tegas membuat konflik sosial sangat mudah terpicu sebagai akibat dari jalinan hubungan sosial-kemasyarakatan yang tak berjalan mulus. Bahkan konflik sosial dapat pecah disebabkan oleh masalah sepele sekalipun. Namun dalam banyak kasus, sentimen etnis seringkali hanya dijadikan penguat ikatan solidaritas sosial semata agar konflik kian bergelora dengan melibatkan anggota kelompok etnis bersangkutan. Konflik berdimensi etnis telah menjadi masalah serius yang bersifat laten dalam masyarakat majemuk di belahan bumi mana pun.

## KONFLIK BERDIMENSI ETNIS: MASALAH LATEN MASYARAKAT MAJEMUK

Konflik berlatarbelakang etnis sejatinya bukan fenomena khas Indonesia, tetapi merupakan gejala umum di dalam masyarakat dan bangsa majemuk di seluruh penjuru dunia. Amerika, misalnya, adalah

termasuk negara yang rawan konflik etnis yang melibatkan kaum kulit putih, Indian, Afro-American, Asian American, Hispanic, dan orang-orang keturunan Italia. Demikian pula negara-negara Eropa seperti Perancis dan Inggris, yang sudah beberapa kali dilanda kerusuhan sosial bersumbu pada persoalan etnis dan ras, yang melibatkan kaum imigran dari negara-negara Afrika. Bahkan kerusuhan sosial mutakhir di Inggris yang terjadi pada bulan Agustus 2011 lalu juga kental beraroma sentimen etnis dan ras. Selama bertahun-tahun gerakan separatisme politik tak pernah padam di Irlandia Utara, sampai kemudian menjadi negara merdeka dari Inggris Raya pada pertengahan 1990an.

Pada dekade 1990an, perang etnis melanda Yugoslavia selama beberapa tahun, yang meluluhlantakkan etnis Bosnia. Kanada menghadapi persoalan etnis akut di Provinsi Quebec, yang acapkali menimbulkan gejolak politik yang mengganggu keamanan nasional. India juga terus menerus diguncang pertikaian segitiga etnis-agama antara pemeluk Hindu, Sikh, dan kaum minoritas Muslim. Demikian pula Sri Lanka, yang dilanda konflik antara etnis Sinhala [yang memegang peranan dominan dalam struktur kekuasaan politik] dan etnis minoritas Tamil, yang kemudian mendorong gerakan politik pada kelompok Macan Tamil untuk melawan pemerintah pusat dan menuntut kemerdekaan. Negara-negara di benua Afrika juga menghadapi persoalan serupa, misalnya, di Afrika Selatan terjadi konflik rasial antara kaum kulit putih dan kulit hitam dalam waktu sangat lama; Rwanda menghadapi perseteruan permanen antara suku Tutsi dan Hutu; bahkan di Sudan, Somalia, Nigeria, dan beberapa negara lain hingga kini masih dilanda konflik kekerasan akut yang berasal pada persoalan politik berdimensi etnis.

Banyak studi menunjukkan, kelompok-kelompok etnis di banyak negara menjalankan praktik politik yang disebut *ethnic-lines politics* untuk meraih atau mempertahankan kekuasaan, meskipun rawan konflik kekerasan (e.g. Eller 1999; Horowitz 2000; Banton 2000; Horowitz 2003). Sungguh, *ethnic-lines politics* sangat berbahaya bagi kesatuan sebuah bangsa karena konflik sosial-politik dengan mudah tersulut oleh sentimen kesukuan. Jika diamati secara seksama, tampak jelas betapa intensitas konflik sosial-politik berlatarbelakang

etnis sangat tinggi di belahan dunia mana pun, bahkan di negara yang sudah menerapkan sistem demokrasi modern sekalipun (e.g. Williams 1994; Eller 1999; Snyder 2000; Horowitz 2003). Fenomena serupa juga terjadi di Indonesia seperti dalam kasus konflik di Papua. Konflik sosial politik di bumi Cenderawasih ini terus berulang selama bertahun-tahun, meski berbagai upaya penyelesaian telah ditempuh melalui kebijakan politik yang dibuat pemerintahan pusat di Jakarta.

## KONFLIK SOSIAL POLITIK: KASUS PAPUA

Konflik di Papua adalah salah satu contoh konflik sosial-politik dengan kompleksitas masalah yang sangat tinggi, karena menyangkut banyak persoalan sensitif (ekonomi, politik, budaya) dan melibatkan banyak pihak, baik domestik maupun elemen-elemen politik asing. Jika dibuat pemilahan, konflik di Papua berlangsung pada dua tingkatan: horizontal dan vertikal. Secara horizontal, konflik sosial acapkali muncul antarwarga masyarakat, antarkerabat, atau antarklan, yang dipicu oleh masalah-masalah domestik mereka sendiri. Di dalam masyarakat Papua memang terdapat banyak suku yang kerap terlibat pertikaian dalam bentuk perang antarsuku, misalnya, Suku Dani vs Suku Yale di wilayah pegunungan Jayawijaya (e.g. Suparlan 1999). Konflik horizontal lebih bersifat kultural, mengingat perang antarsuku merupakan bagian dari tradisi dan salah satu bentuk mekanisme penyelesaian sengketa secara adat (*cultural-based conflict resolution*) bagi masyarakat Papua. Tradisi ini telah berlangsung turun-temurun dari generasi ke generasi. Karena itu, konflik kultural seperti ini cenderung menjadi urusan domestik (*internal affairs*) di antara suku-suku yang ada di dalam masyarakat Papua sendiri, dan tidak punya dampak eksternal yang bersifat politis.

Namun, konflik di Papua juga berlangsung secara vertikal antara warga masyarakat Papua sebagai satu kesatuan—terwakili oleh elite-elite Papua yang tergabung dalam aneka macam perhimpunan, organisasi sosial, majelis/dewan, kelompok/organisasi perlawanan—melawan pemerintah pusat di Jakarta. Karena itu, konflik vertikal di Papua bisa disebut konflik politik. Sangat nyata, konflik di Papua berdimensi politik sangat kental karena terkait erat dengan aspirasi terpendam warga masyarakat—besar atau kecil, luas atau terbatas—

untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*): menjadi negara merdeka yang terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jika diteliti secara seksama, identitas etnis—sebagai representasi politik identitas—pada suku-bangsa Papua, yang secara genealogis-antropologis memang berbeda dari suku-suku bangsa lain di Indonesia, turut mewarnai dinamika konflik bahkan mungkin menjadi salah satu kekuatan pendorong—meskipun bukan yang utama—dalam mengajukan tuntutan politik: Papua merdeka yang berdaulat (e.g. Alhumami 2006; Kirsch 2010).

Konflik politik di Papua tak bisa dilepaskan dari pola pengelolaan administrasi pemerintahan yang sangat sentralistik pada masa Orde Baru. Sentralisasi manajemen pemerintahan diterapkan dengan menggunakan pendekatan militeristik yang sangat represif. Pendekatan militeristik memang dapat menciptakan stabilitas keamanan, namun hanya bersifat semu belaka dan tidak berkelanjutan karena pasti memicu perlawanan—tersembunyi maupun terbuka—dari elemen-elemen masyarakat dan kekuatan politik yang ada di Papua. Lebih dari itu, pendekatan militeristik secara nyata telah menimbulkan ekses yang sangat serius berupa tindakan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM): penculikan, penganiayaan, penyiksaan, bahkan pembunuhan. Semua bentuk tindakan kekerasan ini merupakan penjelmaan *state terrorism*, yang meninggalkan trauma panjang bagi para korban. Tak pelak, pendekatan militeristik justru kian menguatkan tuntutan untuk merdeka di kalangan masyarakat Papua.

Sejak awal, pemerintahan Jakarta keliru dalam menangani konflik politik di Papua, karena cenderung menempuh pendekatan keamanan dalam bentuk operasi militer. Kekeliruan dalam merespons aspirasi politik merdeka membuat perbedaan pandangan politik dan prinsip-prinsip dalam pengelolaan administrasi pemerintahan antara elite-elite Papua dan petinggi-petinggi pemerintahan Jakarta semakin sulit dijembatani. Apalagi aspirasi politik merdeka di kalangan sebagian elite Papua merujuk pada pertimbangan politik terkait status Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) Tahun 1969, yang dianggap mengandung unsur manipulasi karena tidak melibatkan seluruh rakyat Papua, melainkan melalui perwakilan tokoh-tokoh adat dan pemuka-

pemuka masyarakat Papua saja. Dalam konteks politik pada masa itu, metode pelaksanaan Pepera melalui perwakilan tentu saja dapat dimaklumi, dan fakta politik menunjukkan bahwa badan dunia, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), memberi persetujuan atas pilihan cara demikian dan akhirnya mengakui bahwa Papua berintegrasi menjadi bagian dari NKRI.

Namun, elite-elite Papua yang melek politik sampai sekarang tetap menjadikan Pepera 1969 sebagai subyek perdebatan, bahkan sengketa politik. Tanpa lelah dan menggunakan segala cara, mereka terus menggugat Pepera 1969 dengan melancarkan aneka propaganda politik di berbagai forum baik di dalam negeri maupun di komunitas internasional. Dengan terus mengangkat isu krusial ini, ditambah lagi konflik yang terus membara, masalah Papua, tak dapat dielakkan, mengalami internasionalisasi. Papua telah menjadi fokus perhatian dunia, bukan saja di kalangan aktivis politik dan pekerja NGO, tetapi juga elemen-elemen politik di suatu pemerintahan negara. Hal ini jelas terlihat dalam sikap politik sejumlah anggota Kongres Amerika, yang mengirim surat politik perihal Papua ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beberapa waktu lalu.

Mengingat Papua sudah mengalami internasionalisasi, pemerintah Indonesia tidak boleh menganggap sepele konflik politik di Papua. Apalagi pergolakan politik di Papua cenderung meningkat sehingga resonansi di kalangan masyarakat internasional pun akan semakin menguat. Pemerintah Indonesia harus belajar dari pengalaman pemerintah Sudan, yang cenderung meremehkan tuntutan politik masyarakat Sudan Selatan untuk merdeka dan menempuh jalan kekerasan dalam menghadapi gerakan perlawanan politik untuk memisahkan Sudan Selatan dari Sudan. Pemerintahan Khartoum—ibukota negara dan pusat kendali penguasa Sudan—menangani konflik dengan pendekatan keamanan dan merespons tuntutan merdeka masyarakat Sudan Selatan secara represif melalui operasi militer. Tak pelak, tindakan opresif dalam rangkaian operasi militer telah menelan korban jiwa dalam jumlah sangat besar dan mengakibatkan kerusakan infrastruktur sosial-ekonomi-budaya yang amat masif.

Sikap meremehkan dan tindakan represi justru kontraproduktif dan menjadi bumerang bagi pemerintahan Khartoum sendiri. Tak diduga, Sudan Selatan—yang mayoritas suku-bangsa Afrika, berbeda dengan Sudan Utara yang mayoritas suku-bangsa Arab—justru memperoleh dukungan politik dari masyarakat internasional untuk menjadi negara merdeka. Pemerintahan Khartoum tak kuasa membendung aspirasi politik merdeka, sehingga jalan referendum bagi masyarakat Sudan Selatan untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*) pun tak terelakkan, yang mengantarkannya menjadi negara baru yang berdaulat. Sudan Selatan terbentuk sebagai negara baru setelah berlangsung perang sipil selama 50 tahun, yang menelan sekitar 2 juta korban jiwa. Negara Sudan Selatan yang sangat kaya sumber daya alam—namun rakyatnya miskin bahkan salah satu yang paling miskin di kawasan Afrika, sama halnya dengan Papua yang kaya sumber daya alam, namun rakyatnya hidup nestapa—akhirnya resmi berdiri pada 9 Juli 2011, yang mendapat pengakuan dari semua negara melalui badan dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Karakteristik konflik sosial-politik di Sudan serupa dengan konflik yang terjadi di Papua. Seperti Sudan, karakteristik konflik sosial-politik di Papua paling kurang mencakup empat hal: (1) perbedaan identitas suku-bangsa, (2) pengalaman pahit mendapat perlakuan tidak adil dan kekerasan politik di bawah rezim represif dalam waktu sangat lama, (3) perebutan/penguasaan sumber daya alam, dan (4) kepentingan ekonomi-politik masyarakat internasional. Dengan karakteristik konflik sosial-politik yang demikian itu, pemerintahan Jakarta dituntut lebih cermat dan bijak dalam mengurai aneka masalah di Papua yang memang sangat kompleks. Penting dicatat, khusus untuk karakteristik keempat—kepentingan ekonomi-politik masyarakat internasional—membuat konflik di Papua selalu menjadi isu politik di tingkat global. Tak pelak, masalah Papua sangat memikat masyarakat dunia dan punya dimensi politik internasional sangat kental. Komunitas internasional jelas punya kepentingan ekonomi-politik, terutama terkait dengan kekayaan sumber daya alam dan stabilitas politik-keamanan kawasan. Tanda-tanda adanya kepentingan asing dalam konflik di Papua sudah sangat jelas, dan bukan tidak mungkin komunitas internasional yang punya kepentingan ekonomi-politik

akan mengadopsi skenario Sudan Selatan untuk Papua. Karena itu, pemerintah Indonesia harus benar-benar mewaspada skenario Sudan Selatan untuk Papua, meskipun komunitas internasional dan negara-negara di dunia selalu mengatakan bahwa mereka mendukung penuh kedaulatan Indonesia atas Papua dan mengakui Papua merupakan bagian dari wilayah NKRI. Sikap waspada sangat penting, sebab belum terlalu lama bangsa Indonesia punya pengalaman serupa dengan lepasnya Timor Timur. Komunitas internasional juga selalu mengatakan hal yang sama dalam kasus Timor Timur, namun provinsi ke-27 Indonesia ini akhirnya lepas dari pangkuan NKRI. Setelah berintegrasi dengan Indonesia tahun 1977, Timor Timur secara resmi berdiri sebagai negara merdeka pada 19 Mei 2002 melalui jajak pendapat penentuan nasib sendiri tahun 1999.

Dimensi politik internasional atas konflik sosial-politik di Papua penting dicermati dengan sangat serius. Pada tanggal 3 Agustus 2011 berlangsung dua peristiwa politik di dua belahan dunia yang terpisah jauh, namun saling berkaitan satu sama lain, karena menyangkut isu yang sama. Di Jayapura, ribuan masyarakat Papua menggelar demonstrasi menuntut referendum untuk memisahkan diri dari NKRI dan berdiri menjadi negara merdeka. Pada saat bersamaan, puluhan aktivis politik yang tergabung dalam *International Lawyer for West Papua* (ILWP) dan sejumlah anggota parlemen Inggris yang tergabung dalam *International Parliamentarian for West Papua* (IPWP) menggelar konferensi di Oxford, Inggris. Mereka berdiskusi tentang isu-isu kontemporer Papua dengan tujuan menggalang opini dunia agar mendukung aspirasi politik masyarakat Papua untuk merdeka.

Pada waktu yang sama, terjadi kerusuhan berdarah akibat konflik politik lokal dalam Pilkada yang menelan korban jiwa 19 orang. Kekerasan politik berdarah ini semakin melambungkan isu Papua dalam perdebatan politik, bukan saja di kalangan publik domestik di Indonesia, tetapi juga di kalangan masyarakat internasional. Penting dicatat, aspirasi politik untuk merdeka di kalangan masyarakat Papua tidak pernah meredup, bahkan cenderung semakin menguat dari waktu ke waktu. Apalagi solusi politik dalam bentuk pemberian status otonomi khusus—melalui penerbitan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua—dianggap tidak memuaskan,

bahkan sebagian kalangan menilai sebagai kebijakan politik yang gagal. Pemerintah pusat sendiri menyadari, seperti tercermin pada pengakuan Presiden Yudhoyono dalam sidang kabinet terbatas yang membahas masalah Papua, bahwa pelaksanaan otonomi khusus tidak efektif<sup>1</sup> dan karena itu perlu optimalisasi, bahkan mungkin revitalisasi.

Tokoh-tokoh Papua bahkan mengembalikan kebijakan politik otonomi khusus ke pemerintah pusat. Saksikan, kekerasan politik di Papua terus bereskalasi sampai minggu pertama bulan November 2011 dalam bentuk penembakan dan pembunuhan, yang menelan korban jiwa dari kedua belah pihak, baik warga Papua maupun aparat kepolisian. Konflik sosial-politik di Papua kian bergelora ketika karyawan PT Freeport Indonesia melancarkan aksi mogok kerja, yang mengakibatkan kegiatan penambangan dan produksi terhenti. Para karyawan menuntut kenaikan upah dan perbaikan kesejahteraan, karena mereka menilai ada kesenjangan penggajian yang sangat mencolok antara karyawan dan eksekutif di perusahaan penambangan Amerika tersebut. Isu ekonomi terkait dengan kegiatan penambangan oleh PT Freeport Indonesia membuat dimensi politik internasional dalam konflik Papua semakin kuat. Namun bila dicermati, konflik multi-dimensional di Papua sesungguhnya berakar pada masalah-masalah domestik laten yang tidak tertangani dengan baik.

## MASALAH-MASALAH UTAMA DALAM KONFLIK PAPUA

Gejolak politik yang tak pernah surut di Papua jelas mengindikasikan bahwa ada problem akut yang tak terselesaikan. Sekuat apa pun dimensi politik internasional, bila masalah domestik dapat ditangani dengan baik, maka konflik sosial-politik di Papua tidak akan membawa dampak yang berarti terhadap integritas teritorial dan keutuhan nasional. Beberapa masalah utama yang membuat Papua terus bergejolak dapat diidentifikasi sebagai berikut.

<sup>1</sup> *Kompas* tanggal 10 November 2011, menulis: "Presiden Akui Otonomi Khusus Papua Kurang Efektif."

### *Ketidakadilan Sosial-Ekonomi*

Selama puluhan tahun, penduduk asli Papua mendapat perlakuan tidak adil dari pemerintahan otoriter pada masa rezim Orde Baru dan terus berlanjut sampai ke pemerintahan di era reformasi. Perlakuan tidak adil ini tercermin pada standar hidup warga asli Papua yang rendah sebagaimana dapat dilihat melalui indikator kesejahteraan sosial, terutama pendidikan dan kesehatan. Sungguh sulit dipahami, Papua dengan kekayaan alam yang melimpah dan salah satu provinsi penyumbang pendapatan nasional terbesar, namun rakyat Papua justru hidup dalam kemiskinan dan keterbelakangan.

Menurut data BPS 2010, angka kemiskinan di Papua mencapai 31 persen (atau 944.000 jiwa) dari total penduduk sebesar 2,8 juta jiwa. Meskipun dalam 10 tahun terakhir sejak pemberlakuan status otonomi khusus, Papua mendapat transfer dana dari pemerintah pusat melalui aneka skema (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otsus), yang jumlahnya mencapai lebih dari Rp 30 triliun, namun sayang dana tersebut tidak seluruhnya mengalir ke rakyat Papua dalam bentuk peningkatan pelayanan umum. Aparatur pemerintah daerah mengidap problem kronis—korupsi, ineffisiensi, misalokasi—dalam pengelolaan dana publik. Dana dalam jumlah sangat besar tersebut tidak sepenuhnya dibelanjakan dengan baik untuk kepentingan pelayanan umum, yang memberi manfaat langsung bagi rakyat Papua, misalnya, pembangunan infrastruktur, pemberian modal bagi kegiatan ekonomi produktif guna mengurangi kemiskinan, perbaikan sarana dan fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta kegiatan-kegiatan lain yang terkait dengan upaya peningkatan standar kualitas hidup masyarakat. Tak heran, mayoritas anak-anak Papua masih berpendidikan sangat rendah, seperti tercermin pada rata-rata lama sekolah yang hanya sekitar 7,6 tahun (baca: hanya sampai kelas 1 SMP). Akses ke layanan pendidikan terbatas atau terkendala, terutama di daerah-daerah terpencil atau terisolasi, karena belum tersedia infrastruktur pendidikan secara memadai. Jika pun infrastruktur pendidikan—SD, SMP, SMA—sudah terbangun, tetap ada masalah yang tidak mudah diatasi terkait ketersediaan guru dan tenaga kependidikan lainnya. Masih sangat banyak sekolah yang terlantar akibat kekurangan guru, karena tidak semua pendidik

bersedia mengajar di sekolah-sekolah yang berada di daerah terpencil atau terisolasi di Papua.

Demikian pula halnya dengan pelayanan kesehatan yang masih sangat minimal sehingga belum menjangkau segenap warga. Meskipun infrastruktur kesehatan—rumah sakit dan puskesmas—telah dibangun, masing-masing sebanyak 2,333 unit dan 1,029 unit, namun ketersediaan tenaga kesehatan—dokter dan paramedis (574 orang dan 5.506 orang)—terbilang sangat minim, sehingga belum mampu mendukung pelayanan kesehatan bagi seluruh rakyat Papua. Standar kualitas hidup yang rendah ini jelas tercermin pada indeks pembangunan manusia (IPM) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, masing-masing berada pada peringkat ke-33 dan ke-30, paling rendah di antara provinsi-provinsi lain di Indonesia.

### *Kebijakan Transmigrasi*

Bagi pemerintahan Orde Baru dan pemerintahan pasca-reformasi, transmigrasi adalah kebijakan nasional yang semula dimaksudkan untuk mengatur persebaran penduduk secara lebih merata antar-wilayah di seluruh Indonesia. Transmigrasi bertujuan agar penduduk tidak terkonsentrasi di suatu wilayah tertentu saja, misalnya Jawa, sehingga tingkat kepadatan penduduk di wilayah bersangkutan dapat dikurangi. Transmigrasi dapat dikatakan sebagai rekayasa sosial di bidang kependudukan, yang bersifat 'memaksa' disertai iming-iming berupa pemberian lahan untuk bercocok tanam: bertani, berkebun, atau berladang. Namun, rekayasa sosial dengan menggunakan pendekatan *top-down* ini seringkali menimbulkan ekses yang tak mudah dikendalikan. Penduduk lokal berpandangan bahwa pembukaan lahan untuk penduduk pendatang (transmigran) justru dianggap merusak karena alih-fungsi lahan acapkali tidak sesuai peruntukan.

Selain itu, transmigrasi juga potensial melahirkan masalah sosial, budaya, dan politik ketika proses adaptasi kaum transmigran dengan penduduk lokal tidak berlangsung mulus. Dalam beberapa kasus, kebijakan transmigrasi dianggap dapat menggerus nilai-nilai budaya lokal, karena kaum transmigran mengembangkan nilai-nilai budaya mereka sendiri dan kemudian tumbuh menjadi kebudayaan

dominan di daerah transmigrasi. Dalam konteks politik, rekayasa sosial kependudukan melalui transmigrasi juga menimbulkan ketegangan dan persaingan yang berujung konflik sosial. Hal ini terjadi ketika struktur demografi mengalami pergeseran, yang ditandai oleh ketidakseimbangan komposisi penduduk antara kaum transmigran—bercampur dengan penduduk pendatang lain—and penduduk lokal, apalagi bila yang pertama tumbuh jauh lebih cepat melampaui yang kedua. Dengan perubahan komposisi penduduk yang menempatkan kaum transmigran dan para pendatang pada posisi mayoritas, menjadikan mereka mendominasi struktur pemerintahan atau lembaga-lembaga politik lokal. Masalah inilah yang mencuat di kalangan masyarakat dan elite-elit Papua, yang kemudian menjadi tuntutan utama agar penguasa lokal dalam struktur politik dan administrasi pemerintahan diserahkan kepada orang asli Papua. Tuntutan ini memang telah diakomodasi di dalam UU Otonomi Khusus Papua, dengan memberi hak-hak istimewa bagi orang asli Papua untuk menduduki posisi-posisi politik strategis di pemerintahan lokal (Gubernur, Bupati, dan Walikota), namun potensi konflik politik tidak serta-merta dapat dihilangkan.

### *Marginalisasi dan Deprivasi Sosial*

Setiap kebijakan selalu membawa akibat tak terduga, yang lazim disebut *unintended consequences*. Ekses yang sama sekali tak diperhitungkan dari kebijakan transmigrasi adalah marginalisasi. Dalam jangka panjang, kebijakan politik ini membuat penduduk asli Papua mengalami proses marginalisasi, karena mereka kalah bersaing, terutama dalam mengembangkan aktivitas ekonomi dan menggerakkan kegiatan produktif. Ini terjadi karena penduduk transmigran relatif lebih unggul—pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan—dibandingkan penduduk asli Papua. Proses marginalisasi ini pada akhirnya melahirkan deprivasi sosial di kalangan penduduk asli, sehingga mereka semakin tertinggal dari penduduk transmigran. Kondisi demikian memunculkan kekecewaan mendalam yang berujung pada rasa frustasi kolektif, yang tentu saja berdampak buruk pada proses interaksi sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam kasus Papua, kebijakan transmigrasi menjadi kontraproduktif, terutama karena pemerintah pusat gagal membangun *character and nation-state building*, sehingga warga Papua tidak merasa menjadi bagian integral dari NKRI. Alih-alih memperkuat integrasi nasional, kebijakan transmigrasi justru mempertajam segregasi sosial karena rakyat Papua tidak memperoleh pengalaman alamiah untuk menjadi anggota keluarga besar bangsa Indonesia. Padahal untuk menjadi Indonesia sebagai suatu negara-bangsa (*nation-state*) adalah suatu proses sosial-kultural berjangka panjang, yang harus diinternalisasi sebagai pengalaman personal bagi setiap warga bangsa, tak terkecuali warga Papua. Yang menjadi pertanyaan adalah: apakah kebijakan transmigrasi efektif untuk memberi pengalaman personal dalam berproses menjadi bangsa Indonesia? Dimensi sosial-kultural ini cenderung diabaikan, karena kebijakan transmigrasi lebih dilihat dalam konteks politik sebagai instrumen integrasi nasional.

### *Aksi Kekerasan dan Pelanggaran HAM*

Sebagaimana lazim berlaku di wilayah konflik, Papua adalah daerah yang sarat dengan kekerasan politik berdarah. Sejarah Papua selama pemerintahan Orde Baru dan berlanjut pada masa pemerintahan Orde Reformasi diwarnai oleh aksi kekerasan politik. Aroma amis darah begitu kental dalam dinamika konflik politik di Papua selama bertahun-tahun. Sudah menjadi logika umum dalam konflik politik, bahwa setiap aksi kekerasan niscaya memicu pelanggaran HAM—berat atau ringan—dalam berbagai bentuk: penculikan, penyiksaan, penghilangan paksa, dan pembunuhan. Rangkaian kekerasan dan pelanggaran HAM di tanah Papua sepanjang konflik politik berpuncak pada pembunuhan seorang tokoh politik kunci yang sangat berpengaruh, Theys Hiyo Eluay, pada 10 November 2001. Sangat jelas, pembunuhan Theys H. Eluay bermotif politik karena ia dianggap figur berbahaya, yang menjadi motor penggerak serangkaian aktivitas politik yang mengarah pada penguatan tuntutan merdeka, sehingga dianggap layak untuk dilenyapkan. Pembunuhan Theys H. Eluay jelas mencerminkan sikap politik ambivalen pemerintahan Jakarta, karena peristiwa ini terjadi tidak lama setelah penerbitan UU Otonomi Khusus—suatu kebijakan politik yang bertujuan untuk mengoreksi

total kekeliruan fundamental/fatal yang dilakukan oleh pemerintahan rezim Orde Baru.

Lazimnya sebuah pembunuhan politik, kasus yang menimpa Theys H. Eluay sulit diungkap secara tuntas: siapa pelaku utama, siapa pemberi perintah, apa motif pembunuhan, dan untuk kepentingan apa/siapa pembunuhan dilakukan. Sulit pula berharap—atau jangan pernah berharap—semua pihak yang dianggap paling bertanggungjawab atas pembunuhan tersebut diadili dan dihukum. Penegakan hukum memang telah dilakukan, namun sama sekali tidak menyentuh siapa dalang dan pelaku utama kejadian berdimensi politik itu. Proses hukum ditegakkan hanya pada tingkat pelaku lapangan saja, yang lebih sebagai tumbal belaka untuk melindungi aktor-aktor kunci dalam pembunuhan politik tersebut. Padahal, tuntutan pokok rakyat Papua adalah penegakan hukum bagi siapa pun—prajurit lapangan maupun jenderal berbintang—yang dianggap bertanggung jawab atas praktik kekerasan sistematis dan pelanggaran HAM selama Papua menjadi daerah operasi militer.

Karena itu, tak heran bila kekerasan di Papua berlangsung siklikal—suatu tindakan kekerasan akan melahirkan kekerasan baru yang niscaya akan menelan korban dari pihak-pihak yang terlibat dalam konflik penuh kekerasan itu. Mata rantai konflik kekerasan pun niscaya akan semakin bertambah panjang dan kian meluas, dengan melibatkan pihak-pihak yang semula bahkan tak terkait sama sekali dengan konflik. Eskalasi kekerasan yang terjadi dalam bulan-bulan terakhir tahun 2011 tidak bisa dilepaskan dari rangkaian kekerasan pada masa lampau, yang dalam banyak kasus justru merupakan akibat langsung dari kebijakan politik pemerintahan Jakarta, yang mengutamakan pendekatan keamanan melalui operasi militer. Bercermin pada kekeliruan masa lampau, pemerintah pusat perlu melakukan reorientasi kebijakan dalam ikhtiar untuk menyelesaikan masalah Papua.

## PENUTUP

Dengan mempertimbangkan kompleksitas persoalan dalam konflik Papua, ikhtiar penanganannya harus menyeluruh, melibatkan seluruh pemangku kepentingan, dan mengakomodasi aspirasi po-

litik yang berkembang di masyarakat Papua. Mengingat dimensi politik dalam konflik Papua sangat kental, pemerintahan Jakarta harus sangat berhati-hati dalam menangani konflik menahun ini dan berupaya menyelesaiannya secara bijaksana. Beberapa hal berikut patut dipertimbangkan.

*Pertama*, pendekatan yang ditempuh dalam penyelesaian konflik seyoginya lebih berorientasi pada kesejahteraan dengan mengutamakan pemenuhan tuntutan warga Papua untuk hidup lebih makmur, sejahtera, dan adil. Pendekatan keamanan yang mengedepankan kekuatan militer harus dihindari, karena justru kontraproduktif sehingga konflik akan semakin terakseserasi, yang mungkin di luar kemampuan aparat keamanan untuk mengontrolnya. Aspirasi merdeka jelas merupakan tuntutan politik yang sangat serius, karena itu pemerintahan Jakarta tidak boleh meremehkannya. Dalam merespons aspirasi politik ini, langkah politik paling realistik yang harus ditempuh adalah melalui dialog dan negosiasi. Proses dialog dan negosiasi harus didasarkan pada prinsip-prinsip kesetaraan dan kemitraan dengan menjaga harkat, martabat, dan kehormatan rakyat Papua. Pemerintah pusat harus menghindari tindakan represif melalui operasi militer yang justru dapat memicu ketegangan, meningkatkan eskalasi perlawanan, dan memperkuat kelompok-kelompok politik dalam menggerakkan aksi untuk mewujudkan tuntutan politik yang sangat kuat dan emosional itu.

*Kedua*, sebagai alternatif pendekatan keamanan, pendekatan kultural dalam menangani konflik Papua harus ditempuh dengan cara menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi adat-istiadat, nilai-nilai, dan khazanah budaya suku-bangsa Papua serta menempatkan orang-orang Papua sebagai tuan rumah di bumi mereka sendiri. Salah satu pendekatan kultural yang layak dipertimbangkan terkait dengan bendera Bintang Kejora, yang menjadi penanda imajinasi kolektif rakyat Papua akan praktik pemerintahan yang lebih menghormati hak-hak sipil dan kebebasan politik. Simbolisme budaya jelas terrefleksi pada bendera Bintang Kejora sebagai perlambang harapan yang tinggi akan terbitnya fajar baru, yang membawa kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Papua. Oleh karena itu, dalam konteks simbolisme budaya, pemerintahan Jakarta mungkin

perlu mempertimbangkan untuk memberi izin pengibaran bendera Bintang Kejora bersamaan dengan pengibaran bendera Merah Putih dalam posisi yang pertama (Bintang Kejora) sedikit lebih rendah dibandingkan posisi yang kedua (Merah Putih). Hal ini semata-mata untuk menghargai aspirasi politik rakyat Papua dan menghormati nilai-nilai budaya yang diekspresikan dalam simbol bendera Bintang Kejora sebagai identitas kultural, dan bukan merupakan bentuk pengakuan kedaulatan politik Papua sebagai suatu wilayah merdeka. Strategi serupa juga ditempuh Presiden Abdurrahman Wahid untuk meredam gejolak politik di Papua, dengan mengembalikan nama Papua untuk menggantikan nama Irian Jaya yang telah berlaku sepanjang pemerintahan Orde Baru.

Ketiga, pendekatan kultural juga dimaksudkan untuk mereduksi ekses kebijakan politik pemerintah pusat, yang mengakibatkan marginalisasi dan deprivasi sosial. Langkah simbolik yang sangat berarti untuk mengangkat harkat, martabat, dan kehormatan orang-orang Papua, misalnya, institusi-institusi publik atau perusahaan-perusahaan swasta harus lebih banyak merekrut dan mempekerjakan orang-orang asli Papua. Dalam konteks simbolisme budaya, langkah ini penting dilakukan untuk membangun kepercayaan dan kebanggaan di kalangan orang-orang Papua, sekaligus memberi kesempatan bagi mereka untuk mendemonstrasikan kepada pihak luar bahwa mereka juga punya kompetensi yang setara dengan kaum pendatang, pekerja migran domestik, bahkan kalangan profesional. Keyakinan dan kepercayaan yang melahirkan kebanggaan harus dipupuk dan ditumbuhkan bahwa orang asli Papua juga punya keahlian untuk bekerja di sektor-sektor strategis baik di lembaga-lembaga pemerintahan maupun di badan-badan swasta. Dalam konteks ini, kebijakan afirmatif layak diterapkan di semua sektor yang terkait dengan urusan publik dengan maksud untuk membuka jalan bagi orang-orang asli Papua, agar mereka punya kesempatan yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam pembangunan di daerah mereka sendiri. Kebijakan afirmatif juga berlaku untuk memperoleh hak-hak sipil sebagai warga negara, misalnya, akses ke pendidikan yang lebih tinggi guna mempercepat proses mobilitas sosial di kalangan orang-orang Papua.

Keempat, sejalan dengan hal tersebut, upaya menyelesaikan masalah Papua juga harus dilakukan dengan cara memperkuat kelembagaan pemerintahan, terutama di tingkat pemerintahan lokal—provinsi, kabupaten, kota—melalui perbaikan dan peningkatan tatakelola pemerintahan serta pembangunan kapasitas kelembagaan, yang berorientasi pada perbaikan mutu pelayanan publik. Hal ini sangat mendesak, bahkan merupakan syarat mutlak, agar pemerintah lokal dapat mengelola anggaran dan membelanjakan dana publik yang melimpah untuk kepentingan kesejahteraan rakyat Papua dan peningkatan kualitas hidup segenap warga masyarakat Papua. Dengan demikian, dana publik yang berjumlah triliunan itu dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Papua, dan bukan hanya dinikmati oleh pejabat-pejabat lokal melalui praktik korupsi dan belanja anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat. Para pejabat lokal harus menunjukkan tanggung jawab sosial politik mereka dengan menjalankan tugas-tugas pemerintahan secara benar dan semata-mata demi pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat. Komitmen dan tanggung jawab sosial politik sebagai pejabat publik harus dibuktikan dengan tidak menyalahgunakan kekuasaan (korupsi), dan menjalankan pemerintahan semata-mata untuk kepentingan umum agar rakyat Papua dapat hidup lebih sejahtera dan makmur. Penting dicatat bahwa hanya dengan dialog dan negosiasi yang disertai ikhtiar terpadu, melibatkan seluruh elemen politik lokal dan segenap pemangku kepentingan pusat-daerah, dan dengan menggunakan pendekatan kesejahteraan, maka kompleksitas masalah Papua dapat diurai dan konflik politik diharapkan dapat diselesaikan secara terhormat dan bermartabat.

## KEPUSTAKAAN

- Alhumami, Amich. 2006. "The Politics of Identity in Papua Secession Movement." In *The Indonesian Quarterly*, Vol. 34, No. 2, pp. 101-108.
- Badan Pusat Statistik. 2010. *Survei Sosial Ekonomi Nasional*. Jakarta: BPS.

- Banton, Michael. 2000. "Ethnic Conflict." *Sociology*—British Sociological Association Publication Ltd.
- Barth, Fredrik. [1969] 1996. "Ethnic Groups and Boundaries." In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity: A Classical Reader*. New York: New York University Press.
- Cohen, Ralph. 1996. "Ethnicity: Problem and Focus in Anthropology." In Werner Sollors (ed.). *Theories of Ethnicity: A Classical Reader*. New York: New York University Press.
- Eller, Jack D. 1999. *From Culture to Ethnicity to Conflict*. Michigan: The University of Michican Press.
- Horowitz, Donald L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. California: The University of California Press.
- 2003. *The Deadly Ethnic Riot*. California: The University of California Press.
- Kirsch, Stuart. 2010. "Ethnographic Representation and the Politics of Violence in West Papua." In *Critique of Anthropology*, Vol. 30, No. 1, pp. 3-22.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. W.W. Norton & Company.
- Suparlan, Parsudi. 1999. "Konflik Sosial dan Alternatif Pemecahannya." *Antropologi Indonesia—Indonesian Journal of Social and Cultural Anthropology*, No. 59, Mei-Agustus, hlm. 7-19.
- Williams, Robin. 1994. "The Sociology of Ethnic Conflicts: Comparative International Perspectives." *Annual Review of Sociology*, Vol. 40, No.31.

## Tinjauan Terhadap Upaya Pengefektifan Bantuan Luar Negeri di Indonesia<sup>1</sup>

*Endah Bayu Purnawati*

*Seiring dengan kecenderungan peningkatan aliran bantuan luar negeri secara global, pengelolaan bantuan yang menjadi lebih baik, transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan dikelola secara efektif oleh negara penerimanya maupun negara atau institusi pemberi (donor) sudah menjadi keharusan yang tak dapat dihindari. Paris Declaration on Aid Effectiveness merupakan komitmen global dari kedua belah pihak untuk mengelola bantuan luar negeri berdasarkan prinsip-prinsip kepemilikan, keselarasannya, harmonisasi, dan berorientasi pada pengelolaan dengan hasil yang terukur, serta pertanggungjawaban bersama. Tulisan ini mencoba melihat upaya Indonesia, sebagai negara penandatangan Paris Declaration on Aid Effectiveness, dalam mengimplementasikan upaya pengefektifan bantuan luar negeri. Hasil terbaru survei pemantauan terhadap implementasi Paris Declaration menunjukkan peningkatan yang baik bagi Indonesia dalam pengelolaan bantuan luar negeri. Akan tetapi, dalam implementasinya di lapangan, ternyata masih banyak tantangan dan permasalahan yang dihadapi untuk membuat bantuan luar negeri tersebut benar-benar efektif dalam mencapai tujuan pembangunan. Hal ini membutuhkan komitmen yang besar dari Pemerintah Indonesia dalam setiap tingkatan birokrasi dan juga donor, serta para pemangku kepentingan terkait lainnya.*

<sup>1</sup> Penulis mengucapkan terima kasih kepada Lina Alexandra dan Amri Kusuma untuk masukan dan komentarnya pada konsep awal tulisan ini.

## PENDAHULUAN

Berdasarkan data mengenai arsitektur bantuan luar negeri (*aid architecture*) yang diterbitkan Bank Dunia tahun 2007, terdapat kecenderungan peningkatan jumlah aliran bantuan luar negeri ke negara-negara berkembang dalam sepuluh tahun terakhir.<sup>2</sup> Data dari *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) bahkan menunjukkan bahwa aliran dana dari negara-negara maju anggota *Development Assistance Committee* (DAC) – OECD mencapai hampir US\$ 129 miliar di tahun 2010, yang merupakan nilai tertinggi yang pernah dicapai, dengan peningkatan sekitar 6,5 persen dibandingkan tahun 2009.<sup>3</sup> Peningkatan volume bantuan luar negeri ini dapat disebabkan beberapa hal, antara lain karena meningkatnya tingkat kemakmuran di negara-negara maju sehingga mereka memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan anggaran bantuan luar negeri yang lebih besar.<sup>4</sup> Selain itu, dengan adanya komitmen global untuk mencapai target-target yang digariskan dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2015, volume bantuan luar negeri untuk tujuan terkait ini pun semakin besar. Hal ini masih ditambah lagi jumlah bantuan yang tidak melalui negara atau lembaga bilateral maupun multilateral (*non-government aid*), melainkan melalui sektor swasta seperti perusahaan atau yayasan global internasional atau individual yang jumlahnya berkisar US\$ 37-44 miliar setahun.<sup>5</sup> Bahkan menurut *Index of Global Philanthropy and Remittances 2011*, jumlah aliran dana non-pemerintah (*non-official*) tersebut mencapai US\$ 455 miliar atau hampir empat kali lebih besar dari aliran dana yang melalui jalur pemerintah dengan nilai US\$ 120 miliar.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Lihat secara lengkap di World Bank, *Aid Architecture: an Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, International Development Association, Resource Mobilization (FRM), February 2007. Kecenderungan peningkatan volume bantuan luar negeri juga dapat dibaca dalam tulisan Nemat Shafik, "The Future of Development Finance", *Working Paper 250*, Center for Global Development, May 2011, hal. 7-10.

<sup>3</sup> Lihat di [http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html)

<sup>4</sup> Stephen Howes, "An Overview of aid effectiveness determinants and strategies", *Discussion Paper 1*, Development Policy Centre, Australian National University, Januari 2011.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Index of Global Philanthropy and Remittances* yang dikeluarkan oleh Center for Global Prosperity – Hudson Institute (<http://gpr.hudson.org/>) mengkategorikan aliran dana privat (*private financial flows*) termasuk dari kelompok filantropi (non-pemerintah) seperti yayasan, korporasi,

Dengan kecenderungan aliran bantuan luar negeri yang semakin meningkat, komunitas global menyadari akan pentingnya sebuah penataan sistem bantuan luar negeri (*aid architecture*) yang lebih baik. Hal ini juga ditunjang oleh kebutuhan dari para pemangku kepentingan kerja sama pembangunan internasional, yang masih melihat bahwa bantuan luar negeri belum sepenuhnya membawa pada hasil-hasil pembangunan yang diinginkan.<sup>7</sup> Seringkali dalam praktiknya, bantuan luar negeri dipandang masih belum efektif dalam memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan di negara penerima karena terhalangi isu-isu seperti kurangnya koordinasi, target pencapaian yang dinilai terlalu ambisius, rentang waktu yang singkat, anggaran yang tidak mencukupi, ataupun kepentingan politik yang bersinggungan.<sup>8</sup>

Dengan adanya komitmen global untuk mencapai target-target dalam MDGs hingga 2015, pengelolaan bantuan luar negeri tidak dapat dihindari harus menjadi lebih baik sehingga mampu mencapai hasil-hasil pembangunan yang ditargetkan tersebut. Donor juga menyadari pentingnya membantu meningkatkan tata kelola pemerintahan dan kinerja pembangunan dari negara penerima sehingga upaya pengefektifan bantuan luar negeri (*aid effectiveness*) ini menjadi kian penting sebagai komitmen bersama untuk menjamin hal tersebut.<sup>9</sup> Dengan kata lain, kedua belah pihak—baik donor maupun negara penerima—memiliki kepentingan bersama untuk mewujudkan agar bantuan luar negeri (*aid*) tidak sekedar tersalurkan saja dalam jumlah yang signifikan, namun lebih dari itu, yakni agar *aid* secara efektif bermanfaat dalam mencapai hasil-hasil pembangunan yang

---

*private and voluntary organizations* (PVOs), universitas, organisasi keagamaan, *remittances*, dan dari kegiatan ekonomi yang dilakukan swasta (*private capital flows*). Jika digabungkan, jumlahnya jauh melebihi nilai aliran bantuan luar negeri (*aid flow*) yang melalui jalur pemerintah. Se lengkapnya laporan indeks 2011 dapat dilihat dan diunduh dari <http://www.hudson.org/files/documents/2011%20Executive%20Summary%20Index%20of%20Global%20Philanthropy%20and%20Remittances%20for%20web.pdf>.

<sup>7</sup> "The High Level Fora on Aid Effectiveness", dapat dilihat di [http://www.oecd.org/document/63/0,3746.en\\_2649\\_3236398\\_46310975\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/63/0,3746.en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1.00.html)

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Tom Beloe, "Moving towards local definitions of aid effectiveness: how is the OECD DAC Paris Declaration being interpreted in DFID South East Asia partner countries?", *draft*, DFID South-east Asia, November 2005. Dapat diunduh dari <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/seasia-aid-effectiveness.pdf>

diinginkan dan dibutuhkan. Untuk itu dibutuhkan komitmen yang besar dari keduanya.

Upaya pertama untuk mewujudkan *aid architecture* yang lebih efektif tercermin dari *the First High Level Forum* di Roma tahun 2003, dimana negara-negara atau lembaga-lembaga donor berkomitmen untuk mengharmonisasi kebijakan, prosedur dan praktik-praktik institusinya dengan sistem negara penerima guna meningkatkan efektivitas bantuan pembangunan dan berkontribusi dalam pencapaian target-target yang ditetapkan dalam MDGs.<sup>10</sup> Langkah lanjutan yang lebih konkret diwujudkan dengan penetapan 5 prinsip dasar untuk *aid effectiveness* yang meliputi *ownership, alignment, harmonization, managing for results* dan *mutual accountability* disertai sejumlah target hingga 2010 yang dituangkan dalam *the Second High Level Forum* di Paris tahun 2005 yang melahirkan *the Paris Declaration on Aid Effectiveness*.<sup>11</sup> Melihat upaya pencapaian target yang dirasakan masih lambat, maka di tahun 2008, pada *the Third High Level Forum* di Accra, Ghana, komunitas global kembali berkumpul guna memperkuat dan mempercepat pencapaian target-target yang telah ditetapkan *Paris Declaration* 2005. Forum ini semakin memperkuat komitmen agar negara-negara penerima lebih memiliki peran utama dalam menentukan proses pembangunannya sendiri dengan melibatkan lebih banyak para pemangku kepentingan terkait dengan hasil-hasil pembangunan yang lebih terukur.<sup>12</sup>

*Paris Declaration on Aid Effectiveness* menjadi tonggak penting dalam hubungan antara donor dengan negara penerima bantuan luar negeri karena dalam forum inilah komunitas global berkomitmen untuk mengubah pola hubungan donor-negara penerima dan praktik-praktik pengelolaan bantuan luar negeri yang sudah berlangsung sejak lama. Dengan adanya deklarasi ini, kini negara-negara penerima bantuan luar negeri didorong untuk mengedepankan strategi pembangunan nasional mereka sendiri bersama para pemangku kepen-

<sup>10</sup> Lihat *Rome Declaration on Harmonisation 2003*, dapat diunduh dari <http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>

<sup>11</sup> *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, dapat diunduh dari <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

<sup>12</sup> "The High Level Fora on Aid Effectiveness", *op.cit.*

tingan terkait (*ownership*) dan hal ini mensyaratkan agar negara-negara atau lembaga-lembaga donor untuk mendukung hal tersebut (*alignment*) serta menyelaraskan upaya bantuan mereka dengan sistem nasional negara penerima (*harmonisation*). Deklarasi ini juga mengedepankan prinsip agar kedua belah pihak memfokuskan pada upaya pencapaian tujuan atau hasil pembangunan yang terukur disertai sistem pemantauan yang jelas untuk mengukur capaiannya (*managing for results*). Karena itu, keseluruhan praktik-praktik ini juga dimaksudkan untuk peningkatan rasa pertanggungjawaban bersama (*mutual accountability*) antara kedua belah pihak dalam mencapai tujuan atau hasil pembangunan tersebut.

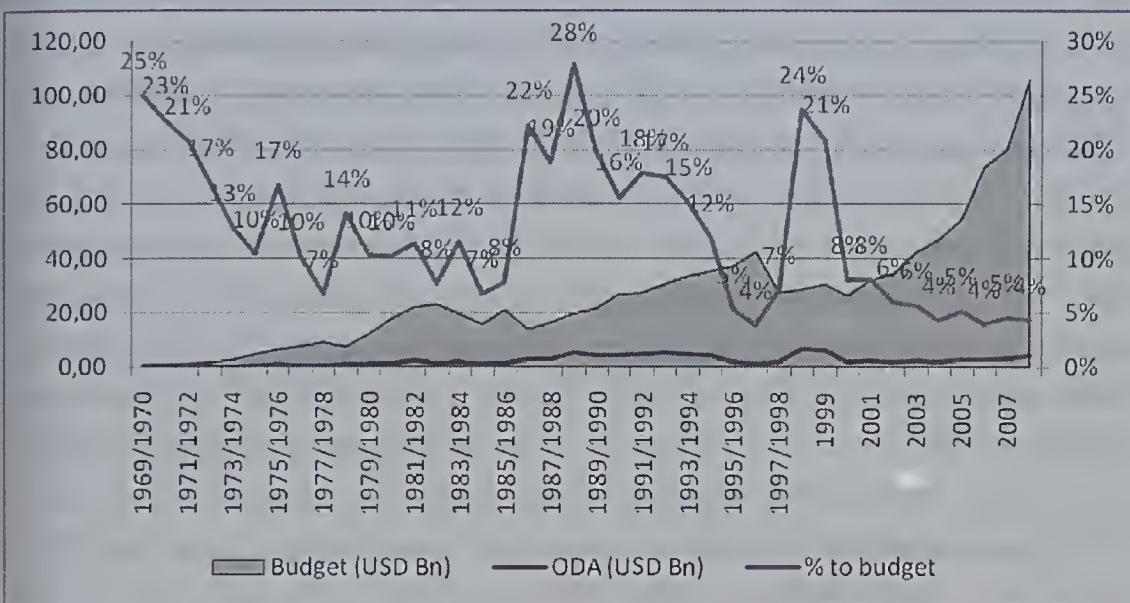
Indonesia merupakan salah satu negara penandatangan *Paris Declaration on Aid Effectiveness* dan penerima sejumlah bantuan luar negeri. Bantuan luar negeri (*aid*) dalam bentuk pinjaman atau hibah ini menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan Indonesia. Walaupun persentase bantuan luar negeri melalui *official development assistance* (ODA) terhadap belanja publik relatif sangat kecil, hanya sekitar kurang dari 5% terhadap APBN<sup>13</sup>, namun bantuan luar negeri tetap diperlukan untuk memaksimalkan sumberdaya pembangunan dan meningkatkan kapasitas nasional agar bisa menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

Berkaca dari pengalaman krisis finansial 1997-1998, dimana posisi utang luar negeri Indonesia mencapai tingkat dimana pemerintah tidak mampu lagi membayar pada waktu yang ditentukan, menyadarkan pemerintah, parlemen dan publik mengenai pentingnya pengaturan dan pengelolaan bantuan luar negeri yang lebih baik. Tahun 2004 dipandang sebagai titik penting dimana pemerintah Indonesia mendeklarasikan komitmennya untuk pengelolaan bantuan luar negeri yang lebih baik. Pemerintah tidak lagi memandang bantuan luar negeri sebagai tambahan (*supplementary*) finansial bagi sumber pembiayaan domestik, namun lebih melihatnya sebagai pelengkap (*complimentary*) sumberdaya nasional dengan cara berperan sebagai katalis bagi Indonesia untuk mendapatkan akses atas praktik-praktik

<sup>13</sup> *Aid for Development Effectiveness Secretarial (A4DES), Laporan Tahunan 2010: Komitmen Jakarta: Bantuan untuk Efektivitas Pembangunan* (Jakarta: A4DES), Desember 2010, hlm. 5.

dan pengetahuan internasional terbaik (*international best practices and knowledge*), meningkatkan kemampuan/kapasitas nasional, dan membawa pada peningkatan sistem strategis.<sup>14</sup>

**Tabel 1. Official Development Assistance (ODA) dan Anggaran Negara**



Sumber: Kementerian Keuangan, sebagaimana yang dicantumkan dalam *Aid for Development Effectiveness Secretariat (A4DES)*, Laporan Tahunan 2010: Komitmen Jakarta: Bantuan untuk Efektivitas Pembangunan (Jakarta: A4DES), Desember 2010, hal. 5.

Namun, sejak tahun 2005 seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang stabil, Indonesia sudah digolongkan ke dalam kelompok negara berpendapatan menengah, sehingga akses untuk mendapatkan pinjaman dan atau hibah luar negeri pun semakin terbatas. Karenanya, dengan beragam tantangan pembangunan yang masih terus dihadapi, seperti penanggulangan kemiskinan, peningkatan pelayanan publik, dan tata kelola pemerintahan, kendala utama yang dihadapi Indonesia bukanlah semata karena terbatasnya sumber-sumber pendanaan pembangunan yang dimiliki pemerintah, namun lebih kepada pemanfaatan sumber-sumber pendanaan tersebut secara efektif dan efisien,

<sup>14</sup> National Development Planning Agency (Bappenas), *Final Report of Joint Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 – Indonesia*, Jakarta: Januari 2011, hlm. 20-21.

termasuk sumber pendanaan yang berasal dari bantuan luar negeri (*aid*). Bagi pemerintah Indonesia, bantuan luar negeri melalui *official development assistance* (ODA) tetap memiliki peran penting dalam menunjang pembangunan nasional, lebih khusus diarahkan untuk peningkatan kapasitas nasional.<sup>15</sup>

Seiring dengan kecenderungan global untuk pengelolaan bantuan luar negeri yang lebih efektif, terutama sejak diluncurkannya *Paris Declaration on Aid Effectiveness*<sup>16</sup>, maka sebagai langkah nyata, Pemerintah Indonesia dan 26 Mitra Pembangunan (*Development Partners*), yang terdiri dari donor bilateral dan multilateral mengadopsi sebuah rencana aksi nasional dalam bentuk penandatanganan *the Jakarta Commitment* pada 12 Januari 2009 sebagai bentuk implementasi prinsip-prinsip pengefektifan pengelolaan bantuan luar negeri. Selanjutnya, Pemerintah Indonesia menginisiasi *Aid for Development Effectiveness Secretariat* (A4DES) guna memfasilitasi upaya-upaya terkait *aid effectiveness*. *The Jakarta Commitment* merupakan visi strategis antara Pemerintah Indonesia dan negara-negara atau lembaga-lembaga donor—baik bilateral maupun multilateral—untuk bersama-sama memperkuat kepemilikan negara atas pembangunan, meningkatkan mekanisme penyampaian dan akuntabilitas hasil pembangunan, dan membangun kemitraan yang lebih efektif dan inklusif untuk pembangunan.

Walaupun *Paris Declaration on Aid Effectiveness* sudah menjadi isu global sejak tahun 2005, namun baru setelah diluncurkannya *the Jakarta Commitment* tahun 2009 lalu, Pemerintah Indonesia dan negara-negara atau lembaga-lembaga donor mulai menunjukkan komitmennya untuk pengelolaan bantuan luar negeri yang efektif. Tulisan ini melihat bagaimana implementasi upaya pengefektifan bantuan luar negeri (*aid effectiveness*) di Indonesia sejauh ini. Analisis dilakukan berdasarkan studi dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah Indonesia dan berbagai kajian mengenai *aid effectiveness*,

<sup>15</sup> *Ibid.*

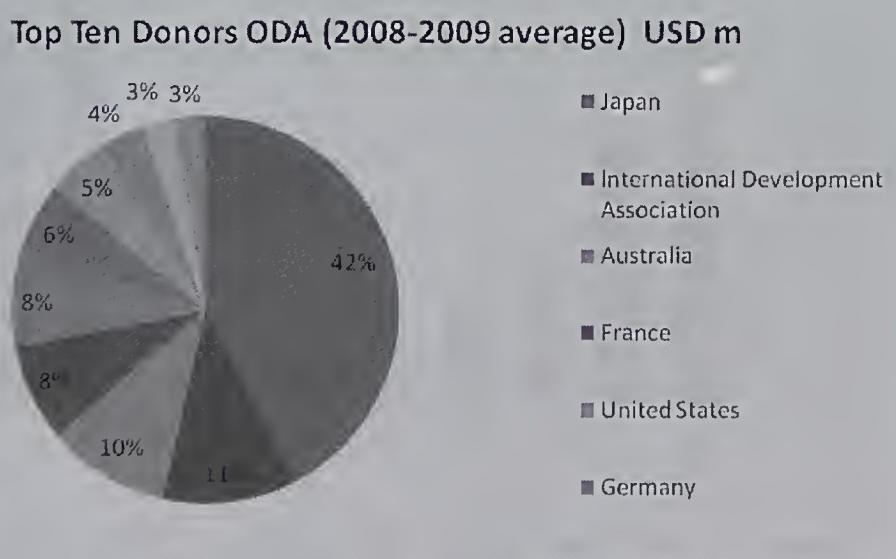
<sup>16</sup> Untuk mengetahui lebih lengkap mengenai *aid effectiveness*, dapat dilihat di [http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_46582624\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_3236398_46582624_1_1_1_1,00.html). Sejak tahun 2006, *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) telah melakukan pemantauan secara regular terhadap pencapaian target-target dalam *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

juga laporan terkait dari pihak donor yang diterbitkan. Diharapkan tulisan ini dapat berkontribusi dalam mengembangkan wacana mengenai *aid effectiveness* di Indonesia.

## AID EFFECTIVENESS DI INDONESIA

Seperti yang disebutkan sebelumnya, nilai ODA yang masuk ke Indonesia adalah rata-rata kurang dari 5 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (ABPN) dalam 5 tahun terakhir. Data dari OECD juga menunjukkan bahwa nilai ODA bersih Indonesia dari tahun 2007-2009 rata-rata hanya sebesar 0,2 persen saja dari Pendapatan Nasional Bruto (*Gross National Income/GNI*).<sup>17</sup> Hal ini menunjukkan bahwa sesungguhnya porsi bantuan luar negeri dalam bentuk ODA yang tercatat sangatlah kecil. Sepanjang 2008-2009, rata-rata ODA terbesar berasal dari Jepang, disusul kemudian *International Development Association* (IDA-kelompok World Bank), Australia, Amerika Serikat dan Perancis.

**Tabel 2. Sepuluh Donor Terbesar untuk Official Development Assistance (ODA) di Indonesia (2008-2009)**

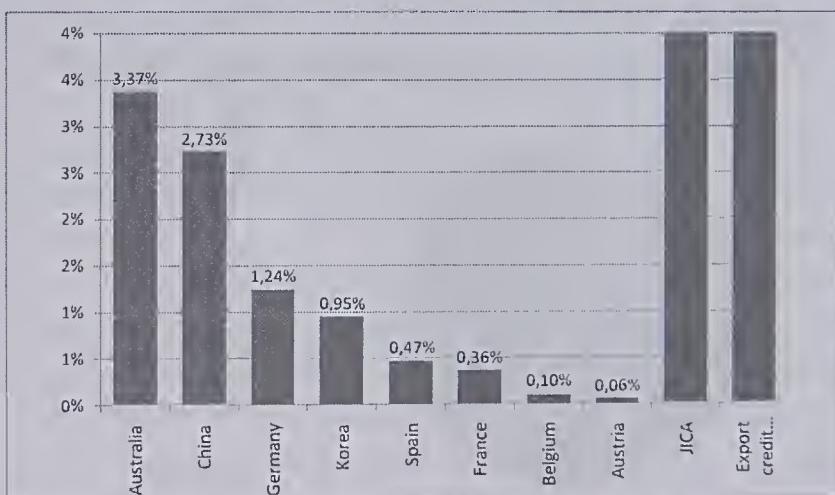


Sumber: data diolah dari OECD, "Aid Statistics, Recipients Aid Charts", <http://www.oecd.org/dataoecd/63/6/1877921.gif>

<sup>17</sup> Lihat di OECD, "Aid Statistics, Recipients Aid Charts", <http://www.oecd.org/dataoecd/63/6/1877921.gif>

Laporan kinerja pinjaman pada kuartal pertama tahun 2010 menunjukkan bahwa *Japan International Cooperation Agency* (JICA), *the World Bank* (WB), dan *Asian Development Bank* (ADB) adalah tiga lembaga pemberi pinjaman terbesar untuk Indonesia. Jumlahnya mencapai sekitar 76 persen dari keseluruhan total pinjaman dengan 23 persennya berasal dari lembaga multilateral lainnya seperti *International Funds for Agriculture* (IFAD), *Islamic Development Bank* (IDB), 9 mitra pembangunan (donor) lainnya dan juga fasilitas kredit ekspor.<sup>18</sup> The World Bank dan ADB menguasai hampir 90 persen dari total pinjaman multilateral, sedangkan untuk kategori bilateral, setelah Jepang, negara pemberi pinjaman terbesar adalah Australia, diikuti kemudian oleh China, Jerman, Korea, Spanyol, Perancis, Belgia dan Austria.<sup>19</sup> Proyek-proyek yang didanai dari pinjaman luar negeri ini sebagian besar tersebar di 4 kementerian: Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pendidikan dan Kementerian Kesehatan.<sup>20</sup>

**Tabel 3. Persentase Pinjaman Bilateral dari Negara-Negara DAC untuk Indonesia 2010**



Sumber: National Development Planning Agency (Bappenas), Final Report of Joint Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 – Indonesia, Jakarta: Januari 2011, hlm. 23.

<sup>18</sup> Bappenas, *op.cit.* hlm. 22.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

Mengingat tantangan keuangan negara yang semakin berat, ditandai antara lain dengan defisit anggaran tahunan dan ketidakseimbangan alokasi anggaran pusat dan daerah, membuat sumber pendanaan dari ODA ini—walaupun kecil nilainya—menjadi alternatif dalam menjamin pemenuhan keberlangsungan kegiatan pembangunan.<sup>21</sup> Namun konsekuensinya, ODA ini harus dikelola secara efektif dan efisien selaras dengan prinsip-prinsip *Paris Declaration* demi mendukung pencapaian hasil-hasil pembangunan yang lebih konkret seperti penanggulangan kemiskinan, peningkatan kapasitas nasional dan percepatan pencapaian MDGs.

Secara reguler, OECD melakukan survei pemantauan terhadap implementasi prinsip-prinsip *Paris Declaration* oleh negara-negara/lembaga donor dan negara penerima bantuan, untuk mengetahui apakah kedua belah pihak telah memenuhi target 2010 yang ditetapkan. Survei tersebut memuat sejumlah indikator untuk mengukur kinerja *aid effectiveness* di suatu negara berdasarkan data dari negara penerima dan lembaga donor yang berpartisipasi di dalamnya. Indikator yang diukur merupakan pencerminan dari 5 pilar utama *Paris Declaration on Aid Effectiveness* yang mencakup *ownership, alignment, harmonization, managing for results* dan *mutual accountability*.<sup>22</sup>

**Tabel 4. Pilar-pilar *Paris Declaration on Aid Effectiveness***

No	Pilar	Keterangan	Hasil Survei 2008 <sup>1</sup>	Hasil Survei 2011 <sup>2</sup>
1	Kepemilikan ( <i>Ownership</i> )	<i>Ownership</i> mensyaratkan negara penerima bantuan (negara-negara berkembang) untuk melaksanakan kepemimpinan yang efektif atas kebijakan dan strategi pembangunannya serta mengkoordinasikan proses pembangunan, terutama untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan institusi pendukung serta mengentaskan korupsi.	Sedang	Tinggi

<sup>21</sup> A4DES, *op.cit.*, hlm. 11.

<sup>22</sup> Lebih lengkap dapat dilihat di <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

2	Keselarasan ( <i>Alignment</i> )	Negara-negara/lembaga donor kemudian menyelaraskan dengan tujuan pembangunan yang ditetapkan negara penerima diiringi dengan penyesuaian untuk penggunaan sistem/prosedur nasional dalam penyiaran bantuannya.	Sedang	Sedang
3	Harmonisasi ( <i>Harmonisation</i> )	Negara-negara/lembaga donor agar berkoordinasi dengan negara penerima dengan mengadakan pengaturan bersama, menyederhanakan prosedurnya dan berbagi informasi guna menghindari duplikasi.	Sedang	Sedang
4	Pengelolaan Hasil ( <i>Managing for Results</i> )	Kedua belah pihak kemudian fokus untuk mengelola sumber daya dan pemantauan dengan kerangka berbasis hasil ( <i>results-based framework</i> ) yang lebih terukur.	Rendah	Sedang
5	Tanggung Jawab Bersama ( <i>Mutual Accountability</i> )	Kedua belah pihak (donor dan negara penerima bantuan) menunjukkan tanggung jawab bersama atas hasil-hasil pembangunan.	Rendah	Sedang

Berdasarkan hasil survei pemantauan terhadap prinsip-prinsip *Paris Declaration* 2011 yang belum secara resmi diterbitkan oleh pemerintah, Indonesia mengalami kemajuan dengan level sedang (*moderate*) untuk pilar *alignment*, *harmonization*, *managing for results* dan *mutual accountability*. Peningkatan yang sangat baik menjadi kategori tinggi (*high*) terlihat dari pilar *ownership*.<sup>23</sup> Hal ini menunjukkan meningkatnya penguatan kepemilikan negara atas pembangunan. Pemerintah telah menjadi *leading sector* dalam mengkoordinasikan bantuan luar negeri agar sejalan dengan prioritas perencanaan pembangunan yang ditetapkan dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

(RPJMN) 2010-2014. Target yang ditetapkan dalam MDGs seperti pengentasan kemiskinan, tata kelola pemerintahan yang baik, dan pembangunan yang berkelanjutan juga telah termuat dalam RPJM sebagai isu lintas sektor. Dengan adanya arahan yang jelas mengenai strategi dan sasaran pembangunan ini, maka negara/lembaga donor harus menyesuaikan dengan prioritas program pembangunan yang telah ditetapkan pemerintah tersebut bilamana ingin memberikan bantuan berupa pinjaman atau hibah untuk Indonesia. Hal ini juga menunjukkan perubahan pola hubungan donor-negara penerima, dimana kini negara penerima—dalam hal ini Indonesia—adalah pihak yang paling berhak untuk menentukan bantuan apa yang dibutuhkan oleh negaranya (*government-led*) dan tidak lagi semata hanya berdasarkan keinginan negara/lembaga donor (*donor-driven*).

Untuk *alignment*, Indonesia telah melakukan sejumlah langkah untuk menyelaraskan bantuan luar negeri yang masuk, antara lain dengan merevisi Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2010 sehingga sistem pengadaan barang/jasa pemerintah lebih bersifat terpadu dan nasional serta mengedepankan prinsip '*value for money*'.<sup>24</sup> Selain terus berupaya menyesuaikan dengan prioritas program pembangunan yang ditetapkan pemerintah Indonesia, sebagian besar donor juga telah menggunakan sistem nasional dalam menyalurkan bantuananya, terutama yang berupa pinjaman. Akan tetapi, untuk bantuan yang berupa hibah, masih banyak program atau proyek yang menggunakan sistem pengadaan dari donor itu sendiri. Pemerintah Indonesia juga masih mengeluhkan sebagian besar hibah yang bersifat terikat (*tied*) dengan persyaratan-persyaratan tertentu dari pihak donor bilateral. Hal ini umumnya terjadi pada hibah berbentuk bantuan teknis (*technical assistance*), di mana pemerintah Indonesia merasa kurang memiliki posisi tawar yang setara dalam negosiasinya.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

<sup>25</sup> Wood, B. (et.al), *The Evaluation of the Paris Declaration: Final Report*, Copenhagen, May 2011, Annexes 1.10 Indonesia, hlm. 102-105, dapat diunduh dari <http://www.ph7.dk/files/ftp/pd2011/content/pdf/PD-EN-web.pdf>

Dalam rangka pengelolaan bantuan luar negeri yang lebih baik, pemerintah Indonesia juga telah mengeluarkan sejumlah regulasi, antara lain Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan atau Hibah Luar Negeri, Peraturan Menteri Keuangan No. 40/PMK.05/2010 tentang Sistem Akuntansi Hibah; yang kemudian dilengkapi dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 255/PMK.05/2010 tentang Tatacara Pengesahan Realisasi Pendapatan dan Belanja yang bersumber dari hibah luar negeri/dalam negeri yang diterima langsung oleh kementerian/lembaga dalam bentuk uang. PP No. 2 Tahun 2006 kemudian disempurnakan lagi menjadi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Di sisi lain, pemerintah juga terus melakukan penguatan sistem pengelolaan keuangan negara (*public financial management/PFM*) sehingga lebih mengedepankan perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja serta terpadu dengan sasaran dan target keluaran (*output*) yang lebih terukur.<sup>26</sup>

Dalam rangka harmonisasi kegiatan, pemerintah bersama donor juga terus mengupayakan untuk pengaturan bersama, menyederhanakan prosedur dan berbagi informasi terkait pengelolaan bantuan luar negeri dengan negara-negara atau lembaga donor yang beroperasi di Indonesia. Upaya ini tidaklah mudah, karena masing-masing donor memiliki misi yang berbeda satu dengan yang lainnya. Karenanya dengan tingkat "moderat" saat ini, hal itu dianggap sebagai pencapaian yang luar biasa.<sup>27</sup> Beberapa donor telah menunjukkan upaya untuk mengharmonisasi kegiatannya, antara lain dengan cara berkolaborasi dengan membentuk sebuah dana perwalian (*trust fund*) untuk program tertentu. Misalnya, dalam pengelolaan A4DES, beberapa donor seperti UNDP, AusAID (Australia), DFID (Inggris), CIDA (Canada), Belanda, Norwegia, dan DIIS (Denmark) bergabung dalam sebuah *multi-donor trust fund* (MDTF) dan bersepakat dalam pengaturannya mulai dari perencanaan, implementasi, pengelolaan keuangan hingga monitoring dan evaluasi terhadap program *aid*

<sup>26</sup> A4DES, *op.cit.*, hlm. 57-59.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 151.

*effectiveness.*<sup>28</sup> Berbagai pertemuan koordinasi antardonor dengan pihak pemerintah juga dilakukan guna membahas isu-isu terkait dalam rangka harmonisasi kegiatan, misalnya isu pengadaan barang dan jasa yang seringkali menjadi polemik antara kedua belah pihak.

Prinsip pengelolaan hasil (*managing for results*) dan pertanggung-jawaban bersama (*mutual accountability*) juga sesungguhnya masih menjadi pekerjaan rumah bagi upaya pengefektifan bantuan luar negeri di Indonesia. Pemerintah telah memiliki sistem pemantauan atas pencapaian hasil-hasil pembangunan yang sejalan dengan sistem perencanaan pembangunan dan tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 yang merinci mengenai sasaran besar (*outcome*), keluaran (*output*), dan masukan (*input*) untuk mengukur kemajuan yang didapat.<sup>29</sup> Akan tetapi, sinkronisasi untuk menghubungkan hasil pemantauan donor yang umumnya lebih berdasarkan program atau proyek dengan model pemantauan pemerintah yang berbasis sektoral atau kementerian/lembaga/dinas juga tidaklah mudah.<sup>30</sup> Karenanya, masih diperlukan upaya bersama yang terus menerus untuk memiliki kesepahaman atas sistem pemantauan terhadap hasil-hasil pembangunan ini. Dalam hal pertanggungjawaban bersama, *Jakarta Commitment* yang memuat strategi dan target pencapaian dalam hal pengelolaan bantuan luar negeri yang efektif di Indonesia antara pemerintah dan donor dipandang sebagai peta jalan (*road map*) yang memadai untuk menjadi panduan dalam peningkatan hubungan keduanya. Karenanya, perlu terus ditingkatkan upaya meningkatkan kesadaran dan kemauan (*buy-in*) serta pengembangan mekanisme penilaian yang partisipatoris antara pemerintah dan donor, termasuk pelibatan aktor-aktor lain seperti dari kalangan masyarakat sipil.<sup>31</sup>

## TANTANGAN KE DEPAN PELAKSANAAN AID EFFECTIVENESS DI INDONESIA

Walaupun hasil survei pemantauan terhadap implementasi prinsip-prinsip Paris *Declaration on Aid Effectiveness* untuk Indonesia

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Bappenas, *Country Report: Survey on Monitoring the Paris Declaration 2011*, op.cit., hlm. 58.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

menunjukkan perbaikan, namun pada kenyataannya di lapangan, masih banyak permasalahan yang harus diselesaikan oleh Indonesia terkait upaya pengelolaan bantuan luar negeri yang efektif untuk pembangunan. Berbagai permasalahan yang ada ini sekaligus menjadi tantangan bagi kedua belah pihak—pemerintah dan donor—untuk terus menunjukkan komitmennya dalam menjalankan prinsip-prinsip yang digariskan *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

Tantangan pertama terkait prinsip rasa kepemilikan (*ownership*) atas proses pembangunan datang dari belum tersosialisasikannya dengan baik pemahaman mengenai *aid effectiveness* di para pemangku kepentingan terkait. Di tingkat nasional, pemahaman yang sudah cukup baik mengenai *aid effectiveness* dapat terlihat dari beberapa pejabat tinggi di lingkup Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dan Kementerian Keuangan, selaku penggerak utama inisiatif ini. Dalam kerangka A4DES, kementerian lain yang juga terlibat mencakup Kementerian Luar Negeri, Sekretariat Negara dan Kementerian Koordinator bidang Perekonomian. Akan tetapi, pemahaman mengenai *aid effectiveness* ini belum tersosialisasikan dengan baik di kementerian/lembaga lainnya.<sup>32</sup> Padahal, banyak instansi atau dinas di bawah kementerian/lembaga lain berperan selaku pengelola proyek yang didanai dari bantuan luar negeri (melalui pinjaman ataupun hibah). Akibatnya, semangat untuk mengelola bantuan luar negeri agar lebih efektif bagi pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip *Paris Declaration* masih sekedar menjadi isu eksklusif sekelompok elite saja di tingkat nasional. Misalnya, hasil evaluasi atas pengelolaan di Kementerian Pekerjaan Umum untuk program pengembangan infrastruktur menunjukkan bahwa program tersebut didukung oleh pinjaman dari 11 donor, yakni 9 donor bilateral dan 3 donor multilateral dengan pengaturan yang berbeda-beda.<sup>33</sup> Hal ini menunjukkan bahwa Kementerian Pekerjaan Umum belum terinformasikan dengan baik mengenai semangat *Paris Declaration* dalam rangka pengefektifan bantuan luar negeri. *Paris Declaration*

<sup>32</sup> Wood, *op.cit.*, hlm. 103.

<sup>33</sup> Bappenas, *Final Report of Joint Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 – Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 29-30.

menghendaki agar ada upaya bersama antara Pemerintah Indonesia dan donor untuk mengkoordinasikan donor untuk isu sektoral seperti ini.

Tantangan kedua yang paling nyata dalam menyelaraskan (*aligning*) pengelolaan bantuan luar negeri antara donor dan pemerintah adalah terkait penggunaan sistem pengadaan barang dan jasa nasional serta permasalahan registrasi pencatatan hibah. Walaupun sudah ada upaya penyempurnaan terhadap peraturan nasional untuk proses pengadaan barang dan jasa untuk bantuan luar negeri dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 sebagai pengganti Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003, namun hal ini tidak serta merta mendorong donor untuk menggunakan sistem pengadaan nasional. Hasil laporan pemantauan mencatat bahwa bantuan luar negeri yang berupa pinjaman, umumnya sudah menggunakan sistem pengadaan nasional, tidak demikian halnya dengan hibah.<sup>34</sup>

Berbagai alasan yang dikemukakan oleh donor terkait keengganannya untuk menggunakan sistem pengadaan nasional adalah karena ada beberapa hal yang tidak sesuai antara prosedur nasional dengan prosedur sistem akuntabilitas mereka. Misalnya, sulitnya mengintegrasikan persyaratan rekrutmen konsultan, ketidaksetujuan donor untuk dicantumkannya biaya indikatif dalam dokumen penawaran, atau mengenai adanya pembayaran honor untuk panitia pengadaan dalam sistem nasional, dimana dari sisi donor hal tersebut tidak diperbolehkan.<sup>35</sup> Dengan tingkat korupsi tinggi di Indonesia, pemerintah juga perlu terus meyakinkan dan membuktikan kepada donor akan proses pelaksanaan yang transparan dan akuntabel disertai beberapa jaring pengaman tambahan lainnya seperti adanya proses audit independen atau pencairan dana secara bertahap setelah terpenuhinya kelengkapan pelaporan tertentu.

Tantangan berikutnya terkait permasalahan pencatatan hibah dalam keuangan negara. Pencatatan secara akuntabel dalam dokumen negara—baik oleh pihak donor maupun instansi pemerintah selaku pengelola hibahnya—dimaksudkan agar jumlah bantuan luar negeri

<sup>34</sup> Bappenas, *op.cit.*, hlm. 38.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

ini dapat lebih diprediksikan (*aid is predictable*) dengan baik sehingga pemanfaatannya dapat diupayakan seefisien dan semaksimal mungkin sesuai rencana pengeluaran pembangunan pemerintah yang sudah dianggarkan. Tingkat prediktabilitas jumlah bantuan luar negeri juga mempengaruhi komposisi dan efektivitas pengeluaran pemerintah.<sup>36</sup> Tingkat prediktabilitas yang rendah akan membuat pemerintah kesulitan dalam menentukan besaran alokasi dan pengeluaran yang dibutuhkan sehingga bisa saja menghambat kelancaran kegiatan pembangunan.

Sayangnya, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa bantuan luar negeri dalam bentuk hibah umumnya masih belum sejalan dengan prinsip-prinsip *Paris Declaration*.<sup>37</sup> Hasil kajian yang dilakukan oleh *Working Group on Dialogue and Institutional Development* (WG DID) – A4DES mengenai *Project Implementation Units* (PIUs) atau unit kerja yang digunakan oleh proyek-proyek yang didanai dari pinjaman dan atau hibah luar negeri menunjukkan bahwa para pengelola proyek—yang umumnya merupakan bagian/divisi dari suatu kementerian/lembaga—masih berpegang pada format pelaporan sebagaimana yang dipersyaratkan oleh donor.<sup>38</sup> Walaupun kini para pengelola proyek tersebut sudah mulai melaporkan juga pelaksanaan proyeknya sesuai mekanisme pemerintah yang ditetapkan, namun tidak bisa dipungkiri bahwa unit kerja tersebut lebih berorientasi untuk melaporkannya sesuai dengan format yang ditetapkan oleh donor ketimbang melaporkannya kepada pemerintah—dalam hal ini ke Kementerian Keuangan.

Kesulitan untuk pencatatan pelaporan pelaksanaan juga umum terjadi untuk bantuan luar negeri yang berupa hibah. Setiap tahunnya, jumlah hibah yang diterima Indonesia tercatat lebih besar daripada nilai yang tercantum di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini disebabkan antara lain karena siklus anggaran

<sup>36</sup> Oya Celasun and Jan Walliser, 'Predictability of aid: Do fickle donors undermine aid effectiveness?,' *Economic Policy*, International Bank for Reconstruction and Development and International Monetary Fund, July 2008.

<sup>37</sup> Wood, *op.cit.*, hlm. 104.

<sup>38</sup> *Working Group on Dialogue and Institutional Development* (WG DID), "Peran dan Efektivitas Project Implementation Units (PIUs) pada Pelaksanaan Proyek yang dibiayai Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri", *working paper*, A4DES, Desember 2010.

pemberi hibah yang berbeda dengan siklus APBN yang berlangsung Januari-Desember<sup>39</sup>, sehingga donor kesulitan untuk mensinkronisasi pelaporan sesuai siklus anggaran pemerintah. Walaupun sudah ada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 40/PMK.05/2009 tentang Sistem Akuntansi Keuangan Hibah, namun masih banyak instansi pemerintah di kementerian/lembaga selaku pengelola hibah belum mencatatkan dengan baik ke negara. Mereka hanya mencatatkan/melaporkan sesuai dengan ketentuan yang dimintakan oleh donor saja karena diakui masih ada kebingungan dalam tata cara pelaksanaan PMK tersebut dan keterbatasan sumber daya manusianya.<sup>40</sup> Karenanya, pemerintah harus terus senantiasa mendorong dan menyosialisasikan pihak-pihak pengelola hibah di institusi pemerintah maupun donor untuk tertib administrasi dalam pencatatan/registrasi hibah yang diterima atau disalurkan.

Tantangan besar berikutnya terkait prinsip harmonisasi datang dari sulitnya koordinasi dalam melakukan pengaturan bersama mengenai pengelolaan bantuan luar negeri yang ada. Harmonisasi mensyaratkan adanya pengaturan bersama, penyederhanaan prosedur dan saling berbagi informasi guna menghindari duplikasi. Isu utama yang menjadi krusial adalah mengenai koordinasi donor (*donor coordination*) dengan pemerintah maupun antardonor itu sendiri terkait isu-isu seputar pengelolaan bantuan luar negeri. Sejak dibubarkannya *Consultative Group on Indonesia* (CGI) tahun 2007, Indonesia belum lagi memiliki sebuah forum besar yang mengumpulkan keseluruhan donor dengan para pemangku kepentingan nasional terkait guna membahas isu-isu terkait bantuan luar negeri. Walaupun dalam perjalannya ketika itu diakui bahwa pertemuan kelompok kerja CGI dalam kerangka *aid effectiveness* masih sangat jarang<sup>41</sup>, namun bukan berarti keberadaan sebuah forum koordinasi menjadi tidak diperlukan. Pemerintah Indonesia saat ini masih dalam tahap

<sup>39</sup> A4DES, *op.cit.*, hlm. 70.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 70-71.

<sup>41</sup> Thomas Walsh, "Perceptions of Development Partners and Evidence on Aid Effectiveness in Indonesia: Report Submitted to Department of International Development (DFID)", 14 September 2005, hal. 10. Dapat diunduh dari <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/indonesia-report.pdf>

pengembangan sebuah mekanisme dialog yang akan menjembatani komunikasi pemerintah dengan donor terkait isu-isu bantuan luar negeri.<sup>42</sup> Dari sisi negara penerima seperti Indonesia, sebuah forum koordinasi yang melibatkan seluruh donor multilateral maupun bilateral menjadi penting guna menyampaikan prioritas kebijakan pembangunan nasional dan landasan hukumnya.<sup>43</sup> Hingga saat ini, model koordinasi yang digunakan adalah dalam bentuk dialog bilateral, di mana dengan seiring proliferasi jumlah donor, hal ini—walaupun diperlukan untuk hal-hal tertentu—akan semakin menguras energi pemerintah untuk berhubungan dengan masing-masing donor.

Tantangan *donor coordination* juga diyakini datang dari sisi internal pemerintah sendiri. Laporan Walsh menggambarkan sulitnya koordinasi antara Kementerian Dalam Negeri, Bappenas dan Kementerian Keuangan dalam menangani isu-isu bantuan luar negeri di sektor desentralisasi.<sup>44</sup> Tahun 2005, dibentuklah *the Decentralisation Support Facility* (DSF) yang didukung oleh Asian Development Bank (ADB), the British Department for International Development (DFID), Belanda, UNDP dan World Bank. Dengan banyaknya kabupaten/kota yang berkembang hingga mencakup lebih dari 400 kabupaten/kotamadya/provinsi, maka DSF diarahkan untuk mendukung Pemerintah Indonesia—dalam hal ini berkoordinasi dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas—untuk memperkuat desentralisasi dengan meningkatkan koordinasi dan efektivitas dukungan donor dalam seluruh tingkatan sistem. Di sisi lain, donor seperti GTZ (Jerman), USAID dan CIDA (Kanada) mendukung upaya yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk

<sup>42</sup> Bahan paparan Ketua *Working Group on Dialogue and Institutional Development* kepada Steering Committee A4DES, 11 Februari 2011.

<sup>43</sup> Hal ini dapat dilihat dalam konsep mengenai kerangka dialog yang disiapkan oleh *Working Group on Dialogue and Institutional Development of A4DES*. *Working Group* ini mendapatkan mandat untuk melakukan kajian mengenai bentuk forum dialog seperti apa yang dibutuhkan Indonesia sebagai pengganti forum *Consultative Group in Indonesia* (CGI). Konsep ini masih dalam tahap penyempurnaan dan belum resmi menjadi kebijakan pemerintah Indonesia. Diharapkan model kerangka dialog yang baru nanti akan mampu menjembatani komunikasi dan koordinasi antara pemerintah dan mitra pembangunan (donor) dalam isu bantuan luar negeri yang terkait pembangunan.

<sup>44</sup> Walsh, *op.cit.*, hlm. 14-17.

membentuk sebuah sekretariat di Kementerian Dalam Negeri yang mengkoordinasikan kegiatan desentralisasi di daerah. Di tingkat pusat, Bappenas memang memiliki kewenangan dalam perumusan perencanaan mengenai desentralisasi. Akan tetapi, Bappenas tidak memiliki kewenangan untuk implementasi kebijakan desentralisasi di daerah dimana hal ini menjadi kewenangan dari Kementerian Dalam Negeri.<sup>45</sup> Koordinasi yang masih belum berjalan dengan baik antara kedua kementerian ini terkait isu desentralisasi menjadikan kebijakan donor untuk mendukung isu ini tidak tersinergikan dengan baik di lapangan. Masing-masing donor memberikan dukungan kepada Kementerian Dalam Negeri atau Bappenas dimana terkadang terdapat inkoherensi kebijakan antara kedua kementerian tersebut terkait isu desentralisasi.

Kurangnya koordinasi antarinstansi pemerintah terkait menjadikan pihak donor enggan untuk berkoordinasi lebih lanjut karena proses birokrasi yang lama dan ketidakjelasan kebijakan dianggap dapat memperlambat implementasi kegiatan.<sup>46</sup> Hal ini dapat mendorong terciptanya situasi di mana donor lebih berperan dalam menentukan cetak biru kegiatan (*donor-driven*) atas nama pemerintah. Padahal, esensi dari *Paris Declaration on Aid Effectiveness* adalah bahwa agar pemerintah yang paling punya otoritas untuk menentukan bantuan seperti apa yang dibutuhkan oleh negaranya. Untuk itu, dalam menangani isu sektoral seperti desentralisasi, sebaiknya antarinstansi pemerintah terkait saling berkoordinasi terlebih dulu sebelum kemudian menentukan pengaturan atas donor yang ingin mendukung di sektor tersebut.

Isu lain terkait *donor coordination* juga datang dari antardonor itu sendiri. Tidak bisa dipungkiri, kompetisi antardonor juga membuat koordinasi menjadi sulit.<sup>47</sup> Mereka ingin dipandang sebagai pihak yang terdepan atas inisiatif baru di isu tertentu, memiliki nilai lebih dibandingkan donor lain, dan tentunya juga dinilai baik oleh

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Jepri Edi dan Ayu Setianingtias, "Donor proliferation and donor coordination in Indonesia: the case of governance reform", makalah yang dipersiapkan untuk Centre for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex, September 2007, hlm. 18.

<sup>47</sup> *Ibid.*

konstituennya di dalam negeri mereka sendiri.<sup>48</sup> Karenanya, tidaklah mengherankan bila kini terdapat keengganan negara-negara donor bilateral untuk ‘menyerahkan’ kontrol atas dana mereka kepada lembaga-lembaga multilateral.<sup>49</sup> Mereka bisa memilih untuk mengelola sendiri dana bantuan mereka melalui *managing contractor* yang direkrut melalui sistem pengadaan mereka sendiri atau bergabung dalam jaringan global seperti *Global Fund to Fight Aids* yang lebih memiliki fleksibilitas dalam menyalurkan bantuannya, misalnya dengan turut serta melibatkan *non-official donors* seperti yayasan (*foundations*) atau korporasi untuk mencapai hasil yang diinginkan.<sup>50</sup>

Salah satu alasan perlunya *donor coordination* adalah juga untuk menekan *transaction cost*<sup>51</sup> sebagai konsekuensi perbedaan prosedur implementasi dan pelaporan dari donor yang berbeda-beda. Jika beberapa donor berminat untuk membantu Indonesia di satu sektor tertentu, maka akan lebih efektif dan efisien bilamana pengaturannya menggunakan satu prosedur dan mekanisme yang sama sehingga pemerintah—selaku pengelola kegiatan—tidak perlu menyiapkan pelaporan untuk masing-masing donor. Beberapa bentuk program/proyek bantuan luar negeri melalui *trust fund* sesungguhnya merupakan salah satu bentuk koordinasi untuk menyederhanakan prosedur dan implementasi kegiatan, seperti misalnya A4DES yang menggunakan *Multi-Donor Trust Fund (MDFT)* dalam pengelolaannya.

Dengan model *trust fund*, pemerintah selaku pengelola kegiatan tidak perlu membuat banyak laporan pertanggungjawaban kepada masing-masing donor yang terlibat, melainkan hanya satu pelaporan dalam format yang sudah disepakati prosedurnya. Akan tetapi, karena banyak hal lainnya yang menjadi pertimbangan—termasuk adanya rasa persaingan antar donor—hal ini menunjukkan tidak cukupnya insentif bagi donor untuk saling berkoordinasi antarmereka ataupun dengan pemerintah.<sup>52</sup> Ke depan perlu dipikirkan untuk mencari

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Arne Bigsten, “Donor Coordination and the uses of aid”, Department of Economics, Göteborg University, Sweden, February 2006. Makalah diunduh di <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2723/1/gunwpe0196.pdf>

<sup>50</sup> Shafik, *op.cit.*, hlm. 9.

<sup>51</sup> Bigsten, *op.cit.*, hlm. 4-5.

<sup>52</sup> Jepri Edi dan Ayu Setianingtias, *op.cit.*, hlm. 19.

langkah inovatif guna meyakinkan donor agar dapat berkoordinasi lebih baik, baik antarmereka sendiri ataupun dengan pemerintah. Karenanya, sejalan dengan prinsip *Paris Declaration on Aid Effectiveness* dan *Jakarta Commitment* untuk penguatan rasa kepemilikan negara atas pembangunan, pemerintah harus lebih pro-aktif dalam menginisiasi upaya *donor coordination* pengelolaan bantuan luar negeri. Keberadaan sebuah forum dialog pengganti CGI yang dimotori pemerintah kian menjadi krusial untuk diwujudkan.

Tantangan untuk pengelolaan hasil-hasil pembangunan yang lebih baik (*managing for results*) masih terletak pada upaya mensinkronisasikan hasil capaian program atau proyek yang dibiayai dari bantuan luar negeri dengan sasaran/capaian program pemerintah yang digariskan dalam RPJMN ataupun RPJPN. Hasil evaluasi mengakui bahwa dari sisi monitoring dan evaluasi, hal ini masih belum berjalan dengan baik. Pemerintah masih memfokuskan pada evaluasi pencapaian per sektor dalam jangka waktu tahunan, sementara pihak donor (mitra pembangunan) cenderung mengevaluasi programnya terhadap target yang ditetapkan untuk program tersebut.<sup>53</sup> Hal ini memberikan konsekuensi akan diperlukannya sebuah sistem monitoring dan evaluasi bersama yang terpercaya dan diakui kedua belah pihak dalam mengukur capaian hasil-hasil pembangunan.

Untuk memantau pelaksanaan prinsip pertanggungjawaban bersama (*mutual accountability*), OECD mensyaratkan 3 hal: 1) kebijakan atau strategi tentang bantuan luar negeri (*aid policy or strategy*); 2) target-target *aid effectiveness* di tingkat negara (*country level aid effectiveness targets*); dan 3) dialog yang melibatkan semua pemangku kepentingan (*broad-based dialogue*).<sup>54</sup> Pemerintah Indonesia sudah memiliki dokumen Daftar Rencana Pinjaman/Hibah Luar Negeri - Jangka Menengah (DRPHLN-JM) atau *Blue Book* dan Daftar Rencana Prioritas Pinjaman/Hibah Luar Negeri - Jangka Menengah (DRPPHLN) atau *Green Book* serta sejumlah peraturan terkait pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang sudah selaras dengan

<sup>53</sup> Bappenas, *Country Report: Survey on Monitoring the Paris Declaration 2011*, op.cit., hlm. 59.

<sup>54</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing, 2011, hlm. 90-91.

RPJMN dan menjadi acuan dalam menjalankan kebijakan bantuan luar negerinya.<sup>55</sup> Sedangkan dokumen *Jakarta Commitment* beserta kerangka kerja yang memuat target-target pencapaian hingga tahun 2010 juga sudah mencerminkan adanya poin kedua dalam syarat untuk implementasi prinsip *mutual accountability*. Pemerintah juga berkeyakinan sudah membuka partisipasi masyarakat sipil di semua tahap kegiatan pembangunan.<sup>56</sup> Akan tetapi, ruang partisipasi yang dibuka saat ini belum terstruktur dan terkoordinasikan dengan baik. Walaupun dialog dengan organisasi masyarakat sipil (OMS) sudah dimulai, namun belum ada mekanisme formal yang menjamin bahwa masukan dari OMS atau para pemangku kepentingan lain, selain pemerintah dan donor dapat diintegrasikan ke dalam sistem pengawasan atas capaian hasil-hasil pembangunan.

## PENUTUP

Sebagai penandatangan *Paris Declaration on Aid Effectiveness* 2005, Indonesia berkomitmen untuk melakukan langkah-langkah pengelolaan bantuan luar negeri yang efektif bagi pembangunan. Hal ini diwujudkan dalam dokumen *the Jakarta Commitment* tahun 2009 yang menjadi peta jalan (*road map*) bagi pemerintah Indonesia dan negara-negara/lembaga donor dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip kepemilikan (*ownership*), keselarasan (*alignment*), harmonisasi (*harmonization*), pengelolaan hasil (*managing for results*) dan pertanggungjawaban bersama (*mutual accountability*).

Walaupun dalam survei pemantauan terhadap implementasi *Paris Declaration* sudah menunjukkan perkembangan baik oleh Indonesia, hal ini bukan berarti pengelolaan bantuan luar negeri sudah berjalan efektif. Jika ditilik ke dalam, sejumlah tantangan besar masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan bersama antara pemerintah dan donor selaku pelaku utama, dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait lainnya. Hal ini membutuhkan komitmen yang kuat dan sinergis antara semua belah pihak.

<sup>55</sup> Dokumen mengenai *Blue Book* dan *Green Book* yang dikeluarkan pemerintah dapat dilihat di website Bappenas di <http://bappenas.go.id/node/26/2751/blue-book-dan-green-book/>

<sup>56</sup> A4DES, *op.cit.*, hlm. 105-110 dan 152.

Secara garis besar, tantangan yang dihadapi terkait isu sosialisasi dan koodinasi. Isu sosialisasi terkait masih banyaknya institusi pemerintah yang belum mengetahui dan memahami mengenai upaya *aid effectiveness* ini. Padahal, masih banyak kementerian/lembaga/badan pemerintah di tingkat pusat yang berperan sebagai penerima/pengelola proyek yang didanai dari pinjaman atau hibah luar negeri. Karenanya, Kementerian Keuangan dan Bappenas sebagai koordinator nasional upaya pengefektifan bantuan luar negeri perlu melakukan sosialisasi secara lebih luas mengenai *aid effectiveness* kepada kementerian/lembaga/badan dan instansi atau dinas pemerintah lain, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang terkait dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Hal penting lainnya terkait isu koordinasi, baik koordinasi internal antarinstansi pemerintah maupun koordinasi dengan pihak donor. Keberadaan sebuah forum dialog formal reguler—yang mungkin serupa dalam beberapa hal dengan CGI—menjadi krusial untuk segera direalisasikan guna menjembatani komunikasi intrapemerintah dan dengan pihak donor dalam membahas isu-isu bantuan luar negeri. Dengan mengedepankan prinsip penguatan negara atas proses pembangunan (*ownership*), maka forum dialog merupakan forum yang dikoordinasikan oleh pemerintah. Perluasan pelibatan para pemangku kepentingan lain seperti OMS, akademisi ataupun swasta juga menjadi penting di dalam forum dialog mengenai *aid effectiveness* ini.

Upaya pengefektifan bantuan luar negeri untuk pembangunan merupakan sebuah proses yang menghendaki perubahan pola hubungan negara dengan donor dan karenanya tidak dapat diraih dalam waktu yang singkat. Komitmen yang kuat dari pemerintah dan donor selaku pelaku utama dalam isu bantuan luar negeri tidak bisa dipungkiri menjadi faktor kunci dalam suksesnya upaya bersama ini. Sosialisasi dan koordinasi akan kurang bermakna bila masing-masing pihak belum secara penuh berkomitmen untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang digariskan *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Karenanya, kedua belah pihak perlu terus melakukan langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan sehingga tujuan utama untuk mencapai hasil-hasil pembangunan yang diinginkan dapat tercapai.

## KEPUSTAKAAN

- Aid for Development Effectiveness Secretariat (A4DES). 2010. *Laporan Tahunan 2010: Komitmen Jakarta: Bantuan untuk Efektivitas Pembangunan*. Jakarta.
- Beloe, Tom. 2005. "Moving towards local definitions of aid effectiveness: how is the OECD DAC Paris Declaration being interpreted in DFID South East Asia partner countries?", *draft*, DFID Southeast Asia.
- Bigsten, Arne. 2006. "Donor Coordination and the uses of aid", Department of Economics, Goteborg University, Sweden.
- Celasun, Oya and Jan Walliser. 2008. "Predictability of aid: Do fickle donors undermine aid effectiveness?". *Economic Policy*, International Bank for Reconstruction and Development and International Monetary Fund.
- Edi, Jepri dan Ayu Setianingtias. 2007. "Donor proliferation and donor coordination in Indonesia: the case of governance reform", Centre for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Howes, Stephen. 2011. "An Overview of aid effectiveness determinants and strategies", *Discussion Paper 1*, Development Policy Centre, Australian National University.
- National Development Planning Agency (Bappenas). 2011. *Final Report of Joint Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 – Indonesia*.
- National Development Planning Agency (Bappenas). 2011. *Country Report: Survey on Monitoring the Paris Declaration 2011, draft version*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2011. *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing.
- Paparan Ketua Working Group on Dialogue and Institutional Development kepada Steering Committee A4DES, 11 Februari 2011.

- Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, diunduh dari <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- Rome Declaration on Harmonisation*, diunduh dari <http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>
- Shafik, Nemat. 2011. "The Future of Development Finance", *Working Paper 250*, Center for Global Development.
- Walsh, Thomas. 2005. "Perceptions of Development Partners and Evidence on Aid Effectiveness in Indonesia: Report Submitted to Department of International Development (DFID)".
- Wood, Bernard (et al). 2011. *Final Report of the Evaluation of the Paris Declaration Phase 2*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- World Bank. 2007. *Aid Architecture: an Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. International Development Association Resource Mobilization.
- Working Group on Dialogue and Institutional Development (WG DID) - A4DES. 2010. "Peran dan Efektivitas Project Implementation Units (PIUs) pada Pelaksanaan Proyek yang dibiayai Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri", *Working Paper*.
- Working Group on Dialogue and Institutional Development (WG DID) - A4DES. *Rancangan Kerangka Dialog Pembangunan Indonesia. Draft version*, 12 April 2011 (belum diterbitkan secara resmi).

## Kajian Awal Dampak Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim di Indonesia

*Haskarlianus Pasang*

*Krisis ekologi yang semakin kronis dan dampak perubahan iklim yang semakin nyata di berbagai daerah di Indonesia pada dasarnya memberikan sebuah peringatan dini mengenai petaka lebih parah yang sedang mengancam dalam dasawarsa mendatang. Kerusakan lingkungan, khususnya akibat pembangunan hutan dan penambangan sumberdaya mineral yang tidak bertanggung jawab, tidak hanya mengakibatkan dampak tidak terbalikkan, akan tetapi juga telah menyebabkan masyarakat harus tercabut dari akarnya demi mempertahankan hidup dan peradabannya. Demikian pula, dampak perubahan iklim telah memunculkan krisis-krisis baru yang belum pernah terjadi sebelumnya, antara lain krisis pangan, krisis energi dan krisis air. Bahkan, ada kecenderungan munculnya potensi baru seperti krisis lahan akibat meningkatnya pengungsi lingkungan dan krisis keamanan akibat konflik sosial memperbutkan lahan pertanian dan sumberdaya alam yang terbatas. Dari lima kerangka yang digunakan Jared Diamond untuk menganalisis runtuhnya beberapa peradaban di masa lampau, paling tidak terdapat tiga atau kombinasi diantara ketiganya yang berpotensi memimpin ke arah terulangnya sejarah kelam peradaban manusia di Indonesia, bila pemerintah dan masyarakat tidak memberi respon yang tepat dan segera terhadap dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim.*

## PENGANTAR

Bulan kering yang panjang diselingi dengan musim hujan yang intens, telah mempengaruhi kehidupan berbagai kelompok masyarakat secara serius di Indonesia. Kekurangan air pada musim hujan maupun musim kering, gagal panen, tanah longsor, banjir dan banjir bandang, adalah wujud lain dari dampak kerusakan lingkungan. Masih segar di ingatan kita sebuah wilayah disapu oleh banjir bandang di Kabupaten Teluk Wondama, Papua Barat pada 4 Oktober 2010. Diantara mereka yang selamat, diperkirakan lebih dari 9.000 jiwa mengungsi, termasuk meninggalkan Papua. Mereka termasuk bagian dari pengungsi lingkungan.

Kerusakan lingkungan terjadi akibat berbagai kegiatan manusia, khususnya akibat penebangan hutan, eksploitasi sumberdaya alam tidak terbarukan secara tidak bertanggung jawab seperti batubara, tembaga, timah, emas, penambangan pasir, dan lain-lain. Industri dari berbagai skala juga memberikan kontribusi dalam bentuk pencemaran air dan udara. Belum jelas dan tuntas upaya mencari jalan keluar akibat kerusakan lingkungan, kemudian datang fenomena yang lebih dahsyat, yaitu perubahan iklim dan dampaknya.

Naiknya permukaan air laut dan terjadinya badai di berbagai wilayah perairan di tanah air, telah membuat beberapa kelompok masyarakat pesisir pantai stagnan. Secara rutin air laut Pasang Rob menyengsarakan masyarakat sekitar pantai utara Pulau Jawa, khususnya Semarang dan Jakarta. Tidak sedikit masyarakat telah meninggalkan rumahnya dan pindah ke tempat yang lebih tinggi. Kenaikan air laut secara perlahan-lahan namun pasti juga telah dirasakan oleh penduduk sepanjang pesisir pantai di Indonesia dan telah menimbulkan kepanikan tersendiri. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim yang akan semakin parah di Indonesia? Apakah kerusakan lingkungan dan dampak perubahan iklim tersebut memiliki potensi yang mengarah ke runtuhan sebuah peradaban atau kelompok masyarakat, seperti yang terjadi pada beberapa peradaban di masa lampau?

Artikel ini mencoba memotret dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim untuk melihat apakah ada potensi atau kemungkinan yang mengarah kepada runtuhan atau paling tidak terjadinya stagnasi sebuah peradaban atau kelompok masyarakat di Indonesia. Sebagai alat bantu dalam langkah awal penelitian panjang dan kompleks ini, lensa yang digunakan adalah lima kerangka yang digunakan Jared Diamond (2005) untuk menganalisis keruntuhan peradaban pada masa lampau dan 12 cara yang diperkirakan berkontribusi terhadap kerusakan lingkungan yang memimpin pada keruntuhan. Sebagai sebuah kajian awal, tulisan ini menggunakan *desk-top review* dengan pendekatan deskriptif kualitatif, tanpa adanya studi dan kajian intensif lapangan.

## LENSA LIMA KERANGKA ANALISIS JARED DIAMOND

Dalam bukunya *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive*, Jared Diamond (2005), menggunakan lima kerangka untuk menganalisis runtuhan beberapa peradaban di masa lalu. Kelima kerangka tersebut adalah kerusakan lingkungan, perubahan iklim, tetangga yang tidak bersahabat, mitra dagang dan respon masyarakat terhadap isu lingkungan yang dihadapinya. Sangat menarik, tetapi juga menimbulkan perdebatan, bahwa beberapa peradaban yang diteinggari runtuh akibat satu atau kombinasi kelima kerangka analisis di atas, terjadi di sekitar Indonesia, atau paling tidak memiliki kemiripan latar belakang. Misalnya, apa yang terjadi di Ankor Wat, Kamboja, dimana keruntuhannya diperkirakan terjadi akibat isu manajemen air yang buruk sehingga tentaranya tidak dapat bertahan terhadap serangan musuh. Penelitian terakhir oleh Buckley, dkk (2011) menemukan bahwa perubahan iklim dan kombinasi beberapa faktor lain berkontribusi terhadap runtuhan peradaban yang sangat jaya pada masanya. Demikian pula dengan dampak kekeringan di Australia, erosi tanah dan pembangunan mega proyek di China serta dampak lingkungan di Republik Dominika, serta runtuhan hegemoni salah satu peradaban tertua dan maju Suku Maya di Mexico, kesemuanya merupakan bukti dan sekaligus tanda bahwa tidak ada peradaban dan masyarakat yang *immune* terhadap sebuah keruntuhan apabila kaidah alam dilanggar, sumber kehidupan dirusak

dan respon terhadap peringatan-peringatan dini yang dikirimkan alam tidak diindahkan.

Dalam konteks dunia modern saat ini, tanpa bermaksud melakukan penyederhanaan, sampai pada titik tertentu, hampir dapat dipastikan bahwa dua pemicu runtuhan sebuah peradaban yang terkait dengan perang dapat dikeluarkan dari persamaan, yaitu tetangga yang tidak bersahabat dan mitra dagang. Perang Dingin antara Amerika Serikat dan sekutunya dengan Rusia dan sekutunya sudah lama usai, konflik senjata antar negara hampir jarang terdengar, sehingga yang tersisa adalah pergolakan dalam negeri sebuah negara, isu terorisme, dan perang dalam bentuk lain, seperti perang dagang dan pengaruh. Penaklukan suatu kelompok masyarakat atau peradaban oleh mitra dagangnya, hampir pasti tidak ditemukan indikatornya saat ini. Dengan demikian, maka dari lima kerangka yang digunakan Jared Diamond yang tersisa adalah kerusakan lingkungan dan perubahan iklim serta bagaimana masyarakat memberi respon atas tren, dan dampak dari kedua penyebab tersebut.

Bila dikaji lebih jauh mengenai cara masyarakat masa lampau dan masa kini merusak lingkungannya, akan ditemukan suatu pola yang konsisten terkait dengan tiga kerangka diatas. Jared Diamond menemukan 12 cara yaitu: 1) pengrusakan hutan dan habitat; 2) isu tanah; 3) isu manajemen air; 4) perburuan yang berlebihan, 5) penangkapan ikan yang berlebihan; 6) dampak dari introduksi spesies baru; 7) pertumbuhan penduduk; 8) meningkatnya dampak per kapita penduduk; 9) perubahan iklim oleh manusia; 10) pembuangan bahan kimia ke lingkungan; 11) terbatasnya energi; dan 12) penggunaan seluruh kapasitas fotosintesis bumi.

Kedua belas cara tersebut selanjutnya akan dikaji secara singkat pada bagian berikut untuk mengetahui cara mana yang berpotensi menjadi cara-cara yang dapat atau telah digunakan oleh masyarakat, secara sadar atau tidak untuk merusak lingkungannya. Agar pembahasan dapat fokus pada tujuan artikel ini, maka kajian akan dilakukan dalam bingkai kerusakan lingkungan dan perubahan iklim dan kombinasi antara keduanya.

## KERUSAKAN LINGKUNGAN DAN DAMPAKNYA BAGI INDONESIA

Krisis ekologi di Indonesia pada dasarnya telah mencakup seluruh bidang kehidupan. Hampir tidak ada orang yang tidak terkena dampak kerusakan lingkungan. Sebaliknya hampir tidak ada orang juga yang tidak berkontribusi menyebabkan kerusakan lingkungan. Beberapa hal yang mendorong semakin meningkatnya kerusakan lingkungan adalah: *Pertama, Pertumbuhan Penduduk.* Dalam dekade 1990-2000, penduduk Indonesia bertambah dengan kecepatan 1,49%/tahun, kemudian antara periode 2000-2005 menjadi 1,34%/tahun. Sedangkan penduduk Indonesia pada tahun 2010 mencapai 237,56 juta jiwa (hasil Sensus Penduduk 2010). Dengan asumsi laju pertumbuhan 0,92%/tahun antara 2020-2025, maka pada tahun 2025 penduduk Indonesia diperkirakan meledak menjadi 273,22 juta jiwa dan menjadi negara keempat terbesar penduduknya di dunia. Selain penyebaran penduduk yang tidak merata, tingkat pertumbuhan penduduk menyebabkan peningkatan kebutuhan barang dan jasa, serta ruang hidup yang memadai. Selain itu, diperlukan pula lapangan kerja baru untuk mengimbangi pertambahan tenaga kerja. Implikasinya adalah desakan yang semakin kuat untuk meningkatkan laju pembangunan di segala bidang. Semuanya ini memerlukan lebih banyak sumberdaya alam untuk diolah dan apabila pola pembangunan konvensional seperti yang diterapkan saat ini tetap dilanjutkan, maka konsekuensi logisnya adalah kerusakan lingkungan akan lebih parah dari sebelumnya.

Dampak lain yang timbul akibat pertambahan penduduk adalah masalah kemiskinan. Penduduk miskin di Indonesia saat krisis ekonomi 1998 diperkirakan mencapai 49,50 juta (24,23%). Penduduk yang bertambah juga menghasilkan lebih banyak limbah cair dan sampah yang dapat mengancam penduduk setempat, selain menambah beban pada daya dukung lahan yang terbatas. Hal ini mengindikasikan bahwa telah terjadi peningkatan dampak per kapita penduduk terhadap lahan dan perairan. Kondisi lingkungan seperti air bersih yang memadai, sanitasi, gizi yang cukup dan perumahan yang sehat juga merupakan tuntutan yang harus dipenuhi dengan bertambahnya penduduk.

**Kedua, Konversi Lahan.** Penggunaan dan konversi lahan terbesar di Indonesia terjadi pada sektor pertanian dan kehutanan. Selama kurun waktu 1980-1986, luas lahan pertanian bertambah sekitar 2%/ tahun. Perluasan areal terbanyak terjadi pada pertanian lahan kering dan tanaman keras. Proyeksi tahun 2000 menunjukkan bahwa sektor pertanian memerlukan tambahan lahan antara 4,9 dan 7,9 juta ha, yaitu untuk program transmigrasi seluas satu juta ha, tanaman perkebunan 2,8-5,6 juta ha, tanaman pangan 0,6 juta ha dan perikanan 0,4-0,7 juta ha (tambak). Berdasarkan data BPS (2004) dalam KRKP (2009) besaran laju alih fungsi lahan pertanian yang dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok: a) konversi sawah ke non sawah seluas 187.720 ha/tahun yang terdiri atas konversi ke non pertanian, yaitu 110.164 ha dan konservasi ke pertanian lainnya, yaitu 77.556 ha; b) sedangkan konversi lahan kering pertanian ke non pertanian adalah sebesar 9.152 ha/tahun. Menurut KRKP (2009), dengan pertumbuhan penduduk yang rata-rata mencapai 1,5% per tahun maka untuk dapat memberi makan penduduk Indonesia, diperlukan pertumbuhan ketersediaan bahan pangan sebesar 648.000 ton GKG (Gabah Kering Giling) per tahun atau setara dengan pertambahan luas sawah 72.000 ha/ tahun (dengan rata-rata produktivitas 4,5 ton GKG/ha).

Krisis pangan akan terjadi bila standar tersebut tidak terpenuhi dan tidak ada alternatif pangan lain sebagai pengganti beras. Hasil studi RePPPProT selama 1985-1989 dengan mendasarkan antara lain pada foto udara yang dibuat tahun 1982 memperkirakan bahwa areal hutan di Indonesia menempati sekitar 63% luas lahan. Sementara, hasil studi yang dilakukan FAO pada tahun 1990 menyebutkan bahwa areal hutan tinggal 109 juta ha (57%) dari keseluruhan luas lahan di Indonesia. Selama kurun waktu 1982-1990 diperkirakan terjadi konversi lahan besar-besaran, di mana areal hutan lindung mengalami pengurangan satu juta ha, hutan produksi dan konversi masing-masing mengalami pengurangan tiga dan empat juta ha, sedangkan hutan yang tidak terkласifikasikan (dalam klasifikasi kehutanan) berkurang sebanyak dua juta ha. Luas penutupan lahan dibandingkan luas daratan, berdasarkan penafsiran citra satelit Landsat 7 etm, ialah sebesar 49,98% pada tahun 2005 (Laporan MDGs 2007). Sedangkan data BPS (2008) menyebutkan luas hutan di Indonesia pada tahun

2007 adalah 137 juta ha, namun hanya sekitar 42% yang kondisinya masih baik, yaitu dalam kondisi subur dan lebat. Dari 120 juta ha luas hutan di Indonesia, 70 juta ha di antaranya sudah rusak atau dalam kondisi sangat kritis, kritis, dan berpotensi kritis (Kompas, 11 September 2008).

Data-data tersebut menunjukkan selain terjadi konversi lahan dari hutan menjadi lahan pertanian juga terjadi degradasi areal hutan di Indonesia. Dalam kaitannya dengan penggunaan lahan, dampak terbesar adalah terjadinya erosi dan degradasi lahan. Berbagai keadaan dapat muncul akibat terjadinya erosi, antara lain penurunan produktivitas lahan, kerusakan lingkungan, gangguan keseimbangan estetika dan berbagai pencemaran air dan tanah. Di Indonesia, erosi sudah berlangsung cukup lama dan mempunyai kecenderungan yang terus meningkat. Di Pulau Jawa misalnya, erosi tanah pada tahun 1911 telah mencapai 1,1 mm/tahun. Intensitas erosi tersebut terus meningkat menjadi 2,2 mm pada tahun 1932 dan 6,3 mm pada tahun 1970. Salah satu indikator untuk mengukur tingkat erosi yang sedang berlangsung ialah melihat tingkat sedimentasi di sungai-sungai dan pembentukan gosong-gosong (*delta*) di hilir sungai-sungai besar.

**Ketiga, Penebangan Hutan.** Indonesia merupakan negara dengan luas hutan tropis terbesar kedua setelah Brasil, yaitu sekitar 143,5 juta ha. Namun, laju pembukaan hutan, khususnya melalui penebangan hutan yang tidak bertanggung jawab, konversi lahan untuk berbagai kepentingan menyebabkan terjadinya kemerosotan tajam pada luas hutan Indonesia. Statistik Lingkungan Hidup Indonesia (BPS, 2008) menyebutkan laju deforestasi diperkirakan mencapai puncaknya pada periode 2002-2003, yaitu sebesar 1,9 juta ha/tahun. Hingga tahun 2005 laju deforestasi masih tinggi, yaitu sebesar 962.500 ha/tahun.

**Keempat, Pengurasan Sumberdaya Alam tidak terbarukan.** Kegiatan penambangan di Indonesia, khususnya penambangan terbuka semakin meningkat dengan naiknya permintaan bahan baku mineral di dalam maupun luar negeri. Tambang tembaga, batubara, timah dan emas adalah yang paling terkenal dan dapat ditemukan dengan mudah di seluruh pelosok tanah air. Apabila aktivitas penambangan tersebut berlanjut, bahkan meningkat dengan kapasitas yang jauh lebih besar, maka dalam tiga atau empat dasa warsa mendatang, Indonesia

akan kesulitan mendapatkan bahan-bahan mineral untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, mengingat bahan-bahan mineral tersebut tidak terbesar. Ancaman terbesar adalah terjadinya krisis energi, khususnya pemenuhan kebutuhan energi melalui pembangkit listrik berbahan baku batu bara. Di satu sisi defisit listrik sudah terjadi di berbagai daerah, sementara di sisi lain kebutuhan listrik semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan kebutuhannya akan energi, sandang dan pangan.

**Kelima, Pencemaran Air.** Meskipun air termasuk sumberdaya alam yang dapat diperbarui, kenyataan menunjukkan bahwa ketersediaan air tawar dan air bersih tidak pernah bertambah. Bahkan, akses terhadap air bersih sering menjadi masalah di daerah tertentu. Isu-isu lingkungan yang sering muncul berkaitan dengan air adalah: 1) Ketersediaan air bersih per kapita di berbagai daerah tidak sama, karena dipengaruhi oleh topografi, karakteristik sungai, luas daerah tangkapan air, iklim, intervensi manusia dan jumlah penduduk. Dengan demikian, kelangkaan air dapat terjadi di tempat-tempat tertentu, terutama di musim kemarau, sementara daerah lain tetap melimpah; 2) Penurunan permukaan air tanah di hampir semua kota besar di Indonesia, akibat penambangan air tanah yang semakin meningkat.

Penurunan muka air tanah pada akuifer yang terus-menerus disedot airnya menyebabkan kontaminasi air tawar oleh air asin dan batas sebaran air payau/asin semakin bergeser ke arah darat. Kondisi ini juga mengisyaratkan terjadinya abrasi air laut yang semakin meningkat dari tahun ke tahun; 3) Kualitas air juga menjadi masalah besar akibat limbah yang dihasilkan oleh industri, pertanian dan limbah rumah tangga; 4) Pencemaran organik pada tingkat yang tinggi akibat limbah rumah tangga terjadi di hampir semua sungai besar di Indonesia dan telah melampaui baku mutu lingkungan yang diijinkan. Akhir-akhir ini dampak pencemaran limbah organik ini cukup mengkhawatirkan, dimana data di puskesmas-puskesmas menunjukkan peningkatan kasus penyakit akibat air (*water borne deseases*) atau yang berhubungan dengan air (*water related deseases*), seperti kolera, diare, disentri, tifus, penyakit kulit, dan lain-lain; 5) Isu *eutrofikasi* akibat penggunaan pupuk pada lahan-lahan pertanian di hulu

sungai mendorong peledakan pertumbuhan ganggang dan gulma air. Tumbuhan ini mengganggu penggunaan air untuk bahan baku air minum, pembangkit tenaga listrik, irigasi, merugikan kegiatan perikanan dan merusak pemandangan di tempat-tempat wisata.

**Keenam, Pencemaran Udara.** Tingkat pencemaran udara di kota-kota besar saat ini mengalami peningkatan yang mengkhawatirkan. Awan hitam akhir-akhir ini menjadi pemandangan umum di berbagai kota akibat asap pabrik, seperti di sekitar Pulo Gadung, Jakarta. Demikian pula, asap kendaraan yang menyelimuti setiap sisi jalan di kota-kota besar, khususnya Kota Jakarta, Surabaya dan Medan merupakan pengalaman pengguna kendaraan umum setiap hari.

## PERUBAHAN IKLIM DAN DAMPAKNYA BAGI INDONESIA

Sir John Houghton (1994) – mantan Direktur Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC) memperkirakan bahwa dampak perubahan iklim bagi manusia dan aktivitasnya adalah kenaikan permukaan air laut, penurunan ketersediaan air bersih, dampak di bidang pertanian dan pasokan makanan, gangguan pada ekosistem alami dan gangguan kesehatan bagi manusia. Hal ini kemudian dipertegas oleh IPCC melalui laporannya pada tahun 2007 yang menyatakan bahwa bukti-bukti kuat mengenai penyebab perubahan iklim terkait dengan naiknya konsentrasi Gas Rumah Kaca (GRK) di atmosfer dan dampaknya terkait dengan naiknya temperatur, naiknya permukaan air laut dan mencairnya es di kutub.

Friedman (2008) dalam bukunya *Hot, Flat and Crowded*, mengingatkan bahwa pemanasan global, pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali dan ekspansi kelas menengah melalui globalisasi telah membuat bumi ini semakin panas, datar dan sesak. Dengan mengambil contoh Amerika, Friedman menggarisbawahi bahwa hanya dalam beberapa tahun, kita akan terlambat untuk menyelesaikan masalahnya, apabila tidak ada upaya bersama untuk menggantikan praktik-praktik yang menghabiskan sumberdaya alam dan penggunaan energi yang tidak efisien dengan strategi energi terbarukan, efisiensi energi dan melakukan konservasi sumberdaya alam dan energi.

Badan pengendalian dampak lingkungan Amerika EPA (2009) lebih lanjut menguraikan bahwa perubahan iklim yang menyebabkan naiknya temperatur bumi, perubahan curah hujan dan naiknya permukaan air laut, lebih lanjut menyebabkan beberapa dampak lanjutan, yaitu: 1) Dampak pada kesehatan – terjadi kematian akibat panas, penyebaran penyakit infeksi dan penyakit saluran pernapasan atas; 2) Pertanian – dampak pada hasil, kebutuhan irigasi dan manajemen hama; 3) Kehutanan – terkait dengan kesehatan, komposisi dan produktivitas hutan; 4) Sumberdaya air – perubahan curah hujan, kualitas dan suplai air bersih; 5) Satwa liar – kehilangan keanekaragaman dan hilangnya spesies tertentu; 6) Daerah pantai – erosi dan genangan air laut, proteksi daerah yang rentan terhadap naiknya permukaan air laut.

Dari dampak yang telah terjadi atau diperkirakan akan terjadi, seperti diuraikan di atas, maka dampak tersebut terkait dengan dampak fisik, ekologi, sosial dan ekonomi. Global Humanitarian Forum (2009), lebih jauh menemukan bahwa peningkatan emisi GRK di atmosfer secara langsung atau tidak berdampak pada manusia melalui beberapa cara:

- **Keamanan Pangan:** lebih banyak orang, khususnya anak-anak yang menderita kelaparan akibat menurunnya produksi pertanian, peternakan dan perikanan akibat merosotnya kualitas lingkungan;
- **Kesehatan:** gangguan pada kesehatan seperti diare, malaria, asma, dan stroke akan mempengaruhi manusia akibat naiknya temperatur permukaan bumi;
- **Kemiskinan:** kehidupan manusia hancur ketika pendapatan dari pertanian, peternakan, pariwisata dan perikanan hilang akibat malapetaka terkait iklim dan desertifikasi – perubahan lahan hutan/semak menjadi gurun;
- **Air:** meningkatnya kelangkaan air bersih akibat berkurangnya suplai dan semakin sering dan parahnya banjir dan kekeringan;
- **Pengungsi:** penduduk harus meninggalkan rumah, kampung dan kotanya akibat dampak lingkungan khususnya akibat naiknya permukaan air laut, desertifikasi dan banjir;

- **Keamanan:** banyak orang yang hidup di bawah kondisi tidak aman akibat konflik dan tidak berfungsi institusi akibat pengungsi, malapetaka akibat iklim dan kelangkaan air bersih.

Hubungan antara peningkatan emisi GRK, dampak pada perubahan iklim, perubahan fisik pada lingkungan dan dampak pada manusia dapat dilihat pada Gambar 1. Dari gambar tersebut tampak bahwa hampir seluruh aspek kehidupan manusia terkena dampak

**Gambar 1. Hubungan antara Peningkatan Emisi GRK di Atmosfer dengan Dampak pada Manusia**

Penyebab dan Dampak	Perubahan Fisik	Dampak pada Manusia
<b>Peningkatan Emisi GRK</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dampak perubahan iklim:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naiknya temperatur muka bumi</li> <li>• Naiknya permukaan air laut</li> <li>• Air laut menjadi semakin asin</li> <li>• Perubahan pola curah hujan lokal dan limpasan permukaan</li> <li>• Kelangkaan spesies</li> <li>• Hilangnya biodiversitas dan layanan ekosistem</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degradasi lingkungan secara perlahan:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melelehnya glacier</li> <li>• Mundurnya garis pantai</li> <li>• Merembesnya air asin ke permukaan air tanah</li> <li>• Penggurunan</li> <li>• Tekanan air laut</li> </ul> </li> <li>Iklim ekstrim:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banjir</li> <li>• Kekeringan</li> <li>• Badai</li> <li>• Cyclones</li> <li>• Gelombang panas</li> </ul> </li> <li>Resiko kejadian skala besar:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melelehnya lapisan es di kutub</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Keamanan pangan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Turunnya produksi pertanian dan kelaparan</li> </ul> </li> <li><b>Kesehatan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang gizi, diare, malaria dan penyakit kardiovaskular</li> </ul> </li> <li><b>Kemiskinan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kehilangan mata pencarian di bidang pertanian, perikanan dan pariwisata</li> </ul> </li> <li><b>Air:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelangkaan air bersih (jumlah dan kualitas)</li> </ul> </li> <li><b>Pengungsi:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengungsi secara sukarela atau terpaksa</li> </ul> </li> <li><b>Keamanan:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resiko ketidakstabilan politik dan konflik</li> </ul> </li> </ul>

perubahan iklim. Bahkan sebagian masyarakat harus mengungsi secara sukarela atau terpaksa akibat ketiadaan pangan, kemiskinan dan air bersih sebagai akibat langsung dari perubahan iklim. Ketidakstabilan politik dan konflik senjata juga ditengarai akan terjadi misalnya akibat pengungsi yang memasuki batas wilayah negara lain, dan lain-lain.

Dari dampak-dampak di atas, pengungsi merupakan dampak yang belum banyak tersentuh selama ini, sehingga menjadi semacam krisis tersebunyi (*silent crisis*). Menurut IPCC (2007) dan Stern (2006) antara 150 juta – 200 juta orang akan mengungsi atau terpaksa mengungsi pada tahun 2050 akibat naiknya permukaan laut, banjir dan kekeringan. Bank Dunia sendiri memperkirakan sekitar 56 juta orang di 84 negara harus mengungsi hanya akibat naiknya permukaan air laut. Terlepas dari akuratnya data yang ada, pengungsi yang terkait isu lingkungan jumlahnya semakin bertambah dan harus mendapat perhatian serius dari setiap negara di dunia.

Myers dalam FOE (2008), memperkirakan puluhan juta orang akan mengungsi akibat perubahan iklim akan terjadi akibat berbagai faktor di berbagai wilayah seperti ditunjukkan Tabel 1. Indonesia termasuk diantara Negara-negara yang memiliki zona pantai bersama dengan negara lain di daerah tropis.

**Tabel 1. Proyeksi Pengungsi Akibat Lingkungan pada 2050 menurut Wilayah**

Wilayah	Orang (juta)
China	30
India	30
Bangladesh	15
Mesir	14
Delta lain dan zona pantai	10
Negara kepulauan	1
Daerah pertanian yang ditinggalkan	50
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>

Sumber: Myers dalam FOE (1994).

Bagi Indonesia, pengamatan dan proyeksi perubahan iklim di Indonesia berdasarkan Laporan ADB (2009) yang menyarikan dari berbagai sumber, sebagai berikut: 1) Suhu udara rata-rata di Jakarta meningkat sekitar  $1,04^{\circ}\text{C}$  per abad pada musim hujan (Januari) dan  $1,40^{\circ}\text{C}$  per abad pada musim panas (Juli). Hilangnya lapisan salju di Puncak Jayawijaya-Papua dapat dilihat sebagai bukti bahwa iklim telah berubah. Diproyeksikan bahwa temperatur di Indonesia akan meningkat antara  $2,1^{\circ}\text{C}$  hingga  $3,4^{\circ}\text{C}$  pada tahun 2100 di bawah skenario B2 dan A2; 2) Iklim ekstrim di Indonesia biasanya terkait dengan *El Nino Southern Oscillation* (ENSO), dan sinyalnya begitu kuat, khususnya pada wilayah dengan iklim *monsun*, seperti Jawa, Bali dan Nusa Tenggara. Meningkatnya hujan pada musim panas hampir dua kali lipat dan kejadian El Nino lebih sering terjadi sejalan dengan meningkatnya anomali iklim global; dan 3) Dilaporkan bahwa permukaan air laut naik sekitar 1-8 mm/tahun dengan kenaikan terbesar terjadi di Belawan (Sumatera Utara). Fenomena 'rob', yaitu naiknya air laut ke darat dirasakan di beberapa daerah, khususnya di pantai Utara Pulau Jawa.

Sedangkan dampak dan proyeksi perubahan iklim di Indonesia antara lain terkait dengan beberapa aspek yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat (ADB, 2009):

- Sumberdaya air:** dampak perubahan iklim pada sumberdaya air terjadi baik akibat naiknya temperatur bumi, variabilitas cuaca maupun naiknya permukaan air laut. Tabel 2 secara rinci menguraikan hal tersebut.

**Tabel 2. Dampak Perubahan Iklim terhadap Sumberdaya Air di Indonesia**

Perubahan Iklim	Dampak yang Diamati
Naiknya Temperatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya evapotranspirasi di sungai, bendungan dan penampung air lainnya menyebabkan berkurangnya ketersediaan air bersih untuk konsumsi, irigasi dan pembangkit listrik</li> </ul>

Variabilitas curah hujan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berkurangnya aliran sungai dan level air di bendungan dan reservoir air, khususnya pada saat terjadi El Nino. Kondisi ini berpengaruh terhadap ketersediaan air dan banyak orang akan mengalami kekurangan air;</li> <li>Meningkatnya aliran air, khususnya pada saat terjadinya La Nina menyebabkan meningkatnya persediaan air di wilayah tertentu;</li> <li>Meningkatnya aliran permukaan, erosi tanah dan banjir menyebabkan terganggunya kualitas dan kuantitas air permukaan.</li> </ul>
Naiknya permukaan air laut	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terjadinya intrusi air laut ke aquifer dan sumberdaya bawah tanah, sehingga berpengaruh pada ketersediaan air bersih;</li> </ul>

Sumber: ADB (2009).

- b. **Dampak pada pertanian:** Indonesia yang merupakan negara agraris dan sebagian besar penduduknya bergantung pada makanan pokok berupa beras akan mengalami dampak yang cukup serius akibat perubahan iklim. Tabel 3 di bawah menguraikan dampak dan potensi dampak yang akan terjadi ke depan.

**Tabel 3. Dampak Perubahan Iklim pada Sektor Pertanian**

Perubahan Iklim	Dampak yang Diamati
Naiknya Temperatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menurunnya hasil pertanian akibat stress panas;</li> <li>Meningkatnya kematian ternak peliharaan</li> <li>Meningkatnya hama dan penyakit tanaman</li> </ul>
Variabilitas curah hujan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya frekuensi kekeringan, banjir dan badai tropis (terkait dengan angin kencang), menyebabkan rusaknya tanaman pertanian;</li> <li>Berubahnya pola hujan menyebabkan perubahan pola tanam dan panen;</li> <li>Meningkatnya limpasan permukaan dan erosi tanah menyebabkan turunnya tingkat kesuburan tanah dan konsekuensinya pada hasil pertanian;</li> </ul>

Naiknya permukaan air laut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hilangnya lahan subur akibat pengaruh air laut;</li> <li>• Penggaraman air irigasi menyebabkan dampak pada pertumbuhan tanaman dan hasilnya</li> </ul>
----------------------------	---

Sumber: ADB (2009).

- c. Dampak pada Kehutanan. Dampak utama perubahan iklim pada Sektor Kehutanan adalah kebakaran hutan. Saat terjadinya El Nino 1982-1983, hutan yang habis terbakar di Kalimantan Timur diperkirakan seluas 3,5 juta ha. Dan pada tahun 1997-1998 sekitar 2 juta ha lahan gambut habis dilahap api. Dampak lainnya dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah.

**Tabel 4. Dampak Perubahan Iklim pada Sektor Kehutanan**

Perubahan Iklim	Dampak yang Diamati
Naiknya Temperatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatnya frekuensi kebakaran hutan</li> <li>• Meningkatnya hama dan penyakit pohon di dalam hutan</li> </ul>
Variabilitas curah hujan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatnya kebakaran hutan dan hama dan penyakit pohon akibat kekeringan</li> <li>• Perubahan pola hujan berdampak pada pertumbuhan anak-anak pohon</li> <li>• Meningkatnya erosi dan degradasi sumber air akibat kekeringan dan banjir yang terjadi secara bergantian;</li> <li>• Meningkatnya perkembangan populasi tanaman pengganggu</li> </ul>
Naiknya permukaan air laut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hilangnya hutan mangrove akibat masuknya air laut ke arah daratan.</li> </ul>

Sumber: ADB (2009).

- d. Sumberdaya Pantai dan Laut. Dampak yang paling terasa adalah rusaknya terumbu karang di berbagai daerah di Indonesia, khususnya di Sumatera, Jawa, Bali dan Lombok. Dampak lain perubahan iklim pada sumberdaya pantai dan laut dapat dilihat pada Tabel 5.

**Tabel 5. Dampak Perubahan Iklim pada Sumberdaya Pantai dan Laut**

Perubahan Iklim	Dampak yang Diamati
Naiknya Temperatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya kerusakan terumbu karang</li> </ul>
Variabilitas curah hujan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya tingkat kehilangan lahan pesisir pantai akibat erosi dan banjir;</li> <li>Meningkatnya kerusakan akibat banjir dan badai</li> </ul>
Naiknya permukaan air laut	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mempercepat intrusi air laut ke arah daratan</li> </ul>

Sumber: ADB (2009).

- e. Dampak pada Kesehatan. Dampak perubahan iklim pada kesehatan dapat dilihat pada Tabel 6.

**Tabel 6. Dampak Perubahan Iklim pada Kesehatan**

Perubahan Iklim	Dampak yang Diamati
Naiknya Temperatur dan variabilitas curah hujan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya kasus demam berdarah secara signifikan selama terjadinya La Nina dan meningkatnya berbagai penyakit dan kematian akibat stres panas.</li> </ul>
Naiknya permukaan air laut	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menyebarunya penyakit yang terkait dengan air</li> </ul>

Sumber: ADB (2009).

## PENUTUP

Dari uraian diatas, sangat menarik untuk melihat bahwa kerusakan lingkungan dan perubahan iklim dapat secara sendiri-sendiri maupun kombinasi antara keduanya memiliki potensi untuk mengakibatkan dampak yang tidak terbalikkan bagi masyarakat dan menjadi penyebab dampak yang lebih parah dalam beberapa dekade mendatang. Dari 12 cara yang digunakan manusia, baik sengaja maupun tidak untuk merusak lingkungannya sehingga pada tahap tertentu menjadi *boomerang* bagi kelangsungan hidup dan peradabannya, ada tujuh yang paling menonjol dan perlu diwaspadai dalam konteks Indonesia, yaitu: 1) pengrusakan hutan dan habitat,

2) isu tanah, 3) isu manajemen air, 4) pertumbuhan penduduk, 5) meningkatnya dampak per kapita penduduk, 6) perubahan iklim oleh ulah manusia, dan 7) terbatasnya energi. Kajian mendalam mengenai ketujuh aspek diatas masih diperlukan, termasuk malakukan pemetaan daerah-daerah mana yang telah mengalami dan paling berpotensi berkembang menjadi sumber keruntuhan bagi masyarakatnya.

Berbagai krisis yang mulai melanda Indonesia, khususnya krisis energi dan krisis pangan adalah indikator awal paling sahih bahwa sebagian masyarakat sedang menuju ke arah stagnasi dan kepunahan. Meningkatnya pengungsi lingkungan adalah sesuatu indikator lain yang dapat digunakan untuk menilai keseriusan dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim terhadap runtuhnya sebuah kelompok masyarakat atau peradaban. Sesuai Tabel 1 di atas, maka daerah yang paling berpotensi mengalami stagnasi dan kemudian ‘runtuh’ karena harus meninggalkan habitat aslinya adalah: 1) masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan, misalnya Tana Toraja, Pegunungan Dieng, penduduk di pegunungan Papua, serta penduduk di daerah beriklim kering seperti Nusa Tenggara dan Timor. Kesulitan air bersih dan bahan pangan yang sudah dirasakan saat ini dapat menjadi penyebab utama bila tidak adanya respon yang tepat dan segera untuk melakukan mitigasi dan adaptasi terhadap dampak perubahan iklim; 2) masyarakat pesisir pantai yang berpotensi terkena imbas naiknya permukaan air laut. Dampak ini sangat signifikan, mengingat sebagian besar kota di Indonesia terletak di pinggir pantai. Demikian pula penduduk marginal tersebar dan bermukim di pesisir pantai; 3) masyarakat di dataran rendah atau daerah delta, seperti wilayah Jakarta, Surabaya, Makassar, Palembang, dan lain-lain. Kombinasi antara dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim dalam wujud banjir, kekeringan dan naiknya permukaan air laut akan menyebabkan masyarakat pesisir pantai mengungsi, adanya dampak pada produksi pertanian dan perikanan, serta dampak pada transportasi dan aktivitas perekonomian lokal.

Dalam konteks ini, keruntuhan sebuah masyarakat atau peradaban tidak selalu harus berarti punahnya satu suku, bahkan bangsa dari muka bumi. Namun dengan ditinggalkannya sebuah pemukiman asli yang dibangun turun temurun dan menjadi kebanggaan masyarakat

dan bangsa akibat salah satu atau kombinasi dari karangka analisis diatas serta melalui cara-cara pengrusakan lingkungan dampak diatas -- itulah sebuah keruntuhan. Masyarakat yang tercabut dari akarnya karena mengungsi akibat banjir atau genangan air laut adalah sebuah keruntuhan. Lahan pertanian luas yang ditinggalkan akibat erosi atau kekeringan adalah keruntuhan. Keruntuhan dapat dimulai dengan stagnasi, yaitu suatu kondisi dimana kehidupan masyarakat tidak lagi berjalan normal dan produktif, akibat tidak terpenuhinya kebutuhan dasar untuk melanjutkan hidup, khususnya sandang, pangan, dan papan. Kematian dan pengungsian adalah wujud dari sebuah keruntuhan, dan terjadi dalam skala massal. Bukankah isu-isu seperti ini sudah semakin terbiasa di telinga kita?

Tanpa adanya perencanaan strategis dan respon yang cepat dan segera untuk mengatasi dampak kerusakan lingkungan dan perubahan iklim, maka stagnasi yang diikuti oleh keruntuhan sangat mungkin terjadi di Indonesia. Namun, pelajaran yang paling penting adalah *pertama*, bagaimana menghentikan pengrusakan lingkungan yang terjadi pada hampir semua sektor pembangunan dan di seluruh pelosok tanah air dengan menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan secara serius. *Kedua*, belajar dari keruntuhan beberapa peradaban di masa lampau dan dampak kerusakan lingkungan yang sudah dialami saat ini, maka sangat jelas bahwa pilihannya ada di tangan masyarakat -- mau berhasil atau gagal. Mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim adalah suatu tantangan yang akan menentukan apakah masyarakat kita termasuk gagal (*fail*) atau berhasil untuk bertahan (*survive*). Pilihannya ada pada kita dan sejarah akan membuktikannya.

## KEPUSTAKAAN

- Asian Development Bank (ADB). 2009. *The Economic of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review*. Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines.
- BPS. 2008. Statistik Lingkungan Hidup Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2010. Hasil Sensus Penduduk 2010: Data Agregat Per Provinsi. Badan Pusat Statistik, Jakarta.

- Buckley, Brendan M; Anchukaitis, Kevin J.; Penny, Daniel; Fletcher, Roland, Cook, Edward R.; Sano, Masaki, Canh Nam, Le; Wichienkeeo, Aroonrut; That Minh, Ton; and Mai Hong, Truong. 2011. Climate as a contributing factor in the demise of Angkor, Cambodia. *Proc Natl Acad Sci USA*. 2010 April 13; 107(15): 6748–6752.
- Diamond, Jared. 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive*. Allen Lane an imprint of Penguin Books, Melbourne, Australia.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. 2009. *National Economic, Environment and Development Study (NEEDS) for Climate Change Indonesia Country Study, Final Report*. Dewan Nasional Perubahan Iklim, Jakarta.
- EPA. 2010. Climate Change - Health and Environmental Effects. Diunduh tanggal 23 November dari <http://epa.gov/> Friedman, Thomas L. 2008. *Hot, Flat and Crowded*. Farrar, Strauss and Giroux, New York.
- Global Humanitarian Forum. 2009. Human Impact Report on Climate Change. Global Humanitarian Fosum, Geneva.
- Houghton, John. 1994. *Global Warming: The Complete Briefing*. A Lion Book, Oxford, England.
- Ministry of Environment (KLH). 2009. *Draft Indonesia's Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Ministry of Environment (KLH), Jakarta.
- Myers, N, 1994, "Environmental refugees: a crisis in the making". In *People & the Planet*, Vol.3, No.4, 1994.
- The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. *Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- World Bank. 1995. *Monitoring Environmental Progress: A Report on Work in Progress*. *Environmentally Sustainable Development*. The World Bank, Washington DC.

## Dokumen

### **Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations “Bali Concord III”**

WE, the Heads of State/Government of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Republic of the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand, and the Socialist Republic of Viet Nam, Member States of ASEAN, at the 19th ASEAN Summit;

**REAFFIRMING** our commitments to the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international laws subscribed to by the ASEAN Member States;

**REAFFIRMING FURTHER** our commitment to the purposes and the principles enshrined in the ASEAN Declaration (Bangkok, 1967), the Declaration on Zone of Peace, Freedom, and Neutrality (Kuala Lumpur, 1971), the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (Bali, 1976), the Declaration of ASEAN Concord (Bali, 1976), the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone (Bangkok, 1995), the Declaration of ASEAN Concord II (Bali, 2003), and the ASEAN Charter (Singapore, 2007);

**ENCOURAGED** by the progress of the implementation of the Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015);

**RECALLING** the ASEAN Leaders' Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations adopted at the 18th ASEAN Summit on 8 May 2011 in Jakarta, Indonesia;

**RECOGNIZING** the strategic importance of the ASEAN Connectivity to strengthen ASEAN integration and to promote the role of the ASEAN Community in the global community of nations;

**ENCOURAGED ALSO** by the progress of ASEAN cooperation and partnership with its external partners in all of the three pillars of the ASEAN Community within the framework of ASEAN Plus One, ASEAN Plus Three, ASEAN Regional Forum, and the East Asia Summit, as well as other ASEAN-initiated regional processes, while maintaining ASEAN centrality;

**MINDFUL OF** the complex, multifaceted, and trans-national character of issues and challenges and greater opportunities, which require concerted and coordinated responses and efforts at the national, regional, and global levels;

**RECOGNIZING** the existing concrete contributions of individual ASEAN Member States on numerous global initiatives, which provide the basis to develop a common platform on various global issues as part of the solution in a rapidly changing world;

**EMPHASIZING** the need to enhance ASEAN coordination and cooperation on key global issues of common interest and concern in relevant multilateral fora and international organizations, including the United Nations, in accordance with the fundamental principles of international law and the domestic laws of ASEAN Member States;

**HIGHLIGHTING** the importance of the establishment of a comprehensive partnership between ASEAN and the United Nations;

**MINDFUL** that efforts to take forward ASEAN's shared vision and coordinated action on various global issues of common interest and concern should complement continuing efforts to build and strengthen an ASEAN Community and to enhance and maintain ASEAN centrality and its role in the evolving regional architecture;

**DO HEREBY ADOPT:**

An ASEAN common platform on global issues with the following characteristics:

- A more coordinated, cohesive, and coherent ASEAN position on global issues of common interest and concern, based on a shared ASEAN global view, which would further enhance ASEAN's common voice in relevant multilateral fora;
- An enhanced ASEAN capacity to contribute and respond to key global issues of common interest and concern which would benefit all ASEAN Member States and its peoples;
- A strengthened ASEAN Community centered on ASEAN as a rules-based organization, with the ASEAN Charter as the foundation, while upholding the fundamental principles, values and norms of ASEAN; and
- A strengthened capacity of the ASEAN Secretariat which is able to support the vision and development of the ASEAN Community in a global community of nations.

On the basis of these characteristics and drawn upon the experiences and endeavors of ASEAN, we are committed to collectively undertake cooperation at the global level on, but not limited to, the following areas:

#### A. POLITICAL-SECURITY COOPERATION

##### 1. Peace, Security, and Stability

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to maintain and enhance peace, security, and stability, as well as further strengthen peace-oriented values, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Respect the principles of the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, non-interference, and national identity of all nations.
- b. Rely on peaceful settlement of disputes in accordance with international law.
- c. Renounce aggression and the threat or use of force or other actions in any manner inconsistent with international law.
- d. Promote the culture of peace, which includes, *inter alia*, respect for diversity, promotion of tolerance, and understanding of faiths, religions, and cultures, in accordance with applicable domestic laws.
- e. Promote initiatives, such as the initiative on Global Movement of the Moderates, as part of ASEAN's positive contribution to global peace and security.

- f. Promote ASEAN Member States active participation in peacekeeping and post-conflict peace building efforts, based on the readiness of respective ASEAN Member States.
- g. Respond effectively, in accordance with the principles of comprehensive security, to all forms of threats, transnational crimes, and transboundary challenges.
- h. Promote maritime cooperation as well as combat piracy and armed robbery against ships.
- i. Ensure peaceful, safe, free, and unimpeded international navigation in accordance with relevant international laws.
- j. Intensify cooperation, in the framework of the applicable national and international laws, to combat corruption in the area of asset recovery and in denying safe haven to those found guilty of public corruption.
- k. Promote non-proliferation and disarmament of weapons of mass destruction as well as peaceful uses of nuclear energy.
- l. Support the establishment of regional nuclear-weapons free zones and free of all other weapons of mass destruction within the framework of the applicable national and international laws.
- m. Continue to work towards a consensus on the outstanding issues relating to the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ) Treaty and its Protocol and pursue the early accession of all five nuclear weapons states to the Protocol in order to promote the effective enforcement of the SEANWFZ.
- n. Develop a coordinated ASEAN approach that would contribute to global undertakings to improve nuclear safety, in cooperation with the International Atomic Energy Agency (IAEA) and other relevant partners, as well as promote and uphold IAEA standards of safety and security in the development of civilian nuclear energy.
- o. Support narrowing development gaps in the region to contribute to the promotion of sustained peace and stability in the region and the world at large.
- p. Continue to enhance cooperation against terrorism in accordance with the ASEAN Convention on Counter Terrorism and the relevant domestic laws of ASEAN Member States.

## 2. Political Development

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to ensure that peoples and Member States of ASEAN live in peace with the

world at large in a just, democratic, and harmonious environment, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Adhere to the rules of law, good governance, the principles of democracy, and constitutional government.
- b. Promote and protect human rights and fundamental freedoms, as well as promote social justice.

## B. ECONOMIC COOPERATION

### 1. Economic Integration

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to implement the ASEAN Economic Community and to promote a region fully integrated into the global economy, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Enhance ASEAN's effective participation in regional and global economic initiatives impacting on the region.
- b. Advance ASEAN economic relations, in particular trade and investment, within the region as well as with the rest of the world in line with the general principles set out in the ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership.
- c. Strengthen ASEAN's capacity into becoming a more dynamic and stronger segment of the global supply chain.
- d. Continue the adoption of international best practices and standards in production and distribution, where possible.
- e. Intensify collaboration to adopt common position on issues of mutual interest in regional and international fora.

### 2. Economic Stability

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to advance ASEAN's collective commitment on economic stability, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Emphasize the importance of complementing domestic macroeconomic policy with regional and global macroeconomic coordination and financial cooperation.
- b. Strengthen macroeconomic coordination and promoting financial cooperation at the regional and global level.
- c. Enhance cooperation among ASEAN Member States and with relevant international organizations and agencies to prevent future economic and financial crisis, including through continued active participation of ASEAN in the G-20.
- d. Enhance collaboration to reform the international financial architecture.

### 3. Economic Development

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to advance ASEAN's collective commitment on economic development, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Strengthen cooperation with relevant international organizations in promoting higher level of economic dynamism, sustained prosperity, and inclusive growth.
- b. Ensure implementation of internationally agreed development goals and global commitment on financing for development.
- c. Strengthen efforts to promote inclusive and sustainable growth in line with the principles outlined in the ASEAN Framework for Equitable Economic Development.
- d. Ensure better access to technology, market, and especially financing, such as internationally-funded financial inclusion program through regional programs for Small and Medium-sized Enterprises (SMEs).
- e. Intensify collaboration in sub-regional initiatives which contribute to overall economic integration of the region.
- f. Strengthen collective efforts in ensuring food and energy security at the regional and global levels.
- g. Increase productivity and investment in the agricultural sector as well as promoting greater collaboration in research and development with the United Nations World Food Program (UNWFP), the Food and Agriculture Organization (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and other relevant international and regional organizations.
- h. Enhance cooperation with the international community to ensure greater security and sustainability of global energy through diversification, research and development, conservation of resources, efficient use of energy, as well as wider application and transfer of environmentally-sound technologies.

## C. SOCIO-CULTURAL COOPERATION

### 1. Disaster Management

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote disaster-resilient nations and safer communities, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Promote partnership with relevant stakeholders through established ASEAN mechanisms, including local communities, non-governmental

organizations, civil society organizations, and private enterprises, as well as strengthen cooperation with the United Nations and relevant international agencies.

- b. Strengthen efforts to address climate change adaptation needs, particularly by forging support for capacity-building, to ensure disaster and climate resiliency of ecosystems and communities.
- c. Enhance public awareness and promote public participation in programs related to disaster risk reduction and emergency response in order to promote community resilience to disasters.
- d. Enhance civil-military coordination in providing effective and timely response to major natural disasters and enhance cooperation among ASEAN militaries in Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) through the familiarization with each other's model of operation as well as identified areas for improvement in HADR capacity-building and improved military-to-military and civilian-military communication and coordination.
- e. Facilitate regional cooperation on disaster risk reduction programs particularly, but not limited to, the conduct and institutionalization of regional disaster risk assessment, early warning, and monitoring.
- f. Strengthen cooperation between the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Centre) and relevant regional and international organizations and agencies for ensuring prompt and smooth communication in times of disaster as well as enhancing coordination mechanisms to facilitate the flows of support in a timely manner.

## **2. Sustainable Development, Environment, and Climate Change**

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote sustainable development, protection of the region's environment, and sustainability of its natural resources, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Ensure a continuous effort towards a balance between economic growth and social development and environmental sustainability in order to reduce and not to create negative impacts to the attainment of the Millennium Development Goals (MDGs).
- b. Contribute actively to the conclusion of a balanced, comprehensive, and legally binding agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and under the mandate

of the Bali Road Map, taking into account common but differentiated responsibilities and their respective national and regional development priorities, objectives, circumstances, and capabilities.

- c. Ensure continuous efforts to conserve and sustainably manage ASEAN's rich biological diversity toward enhancing social, economic, and environmental well-being.
- d. Implement commitments to multilateral and regional instruments on sustainable development and environmental agreements by working through bilateral, regional, and global partnership.
- e. Promote the development and transfer of low carbon and other climate-friendly technologies, as well as encourage innovative financing options to stimulate investment in climate-friendly technology research and development.

### **3. Health, Science and Technology, Education, Human Resources, Culture, and the High Quality of Life**

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote health, science and technology, education, human resources, cultural heritage, and the high quality of life, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Ensure access to adequate and affordable healthcare, medical services, as well as accessibility to safe, non-counterfeit, affordable, and effective medication.
- b. Enhance collaboration in the fields of technology transfer, science and technology research and development, exchange of scientists, and commercialization with the active participation of the private sector and relevant international organizations.
- c. Establish and strengthen international networks of scientific and technological institutions, as well as networking in various levels of institutions of higher learning.
- d. Strengthen collaboration with other regional and international educational organizations to enhance the quality and adaptability of education, and to achieve universal access on primary education.
- e. Continue existing efforts to promote regional mobility and mutual recognition of professional credentials, talents, and skills development.
- f. Promote fair and appropriate employment protection for payment of wages, and adequate access to decent working and living conditions for migrant workers, who may be victims of discrimination, abuse,

exploitation, violence, with adequate access to the legal and judicial system of the receiving states, without undermining the laws, regulations, and policies of the receiving states.

- g. Promote the conservation and preservation of ASEAN cultural heritage; enhance awareness and understanding of the people and the unique history of the region; and protect the distinctiveness of the ASEAN identity through unity in cultural diversity.
- h. Strengthen ASEAN's commitment in the attainment of the MDGs, such as poverty alleviation, underscoring the importance of better coordination and participation of all key stakeholders, such as public and private sectors, civil societies, and United Nations specialized agencies.

Building on current practice and achievements, we will identify key global issues of common interest and concern, enhance ASEAN coordination and cooperation on these key global issues in relevant multilateral fora and international organizations, such as the United Nations, and raise ASEAN's profile and constructive role in the global stage. We will undertake an assessment of key long-term trends, including the evolution of the global architecture, and develop appropriate adjustment and response strategies to such trends.

We hereby pledge to our peoples our resolve and commitment to bring the ASEAN common platform on global issues into reality by 2022. For this purpose, we task the concerned Ministers to follow-up and implement this Declaration with the coordinating role of the ASEAN Coordinating Council (ACC), supported by the concerned sectoral ASEAN Senior Officials, the Committee of Permanent Representatives (CPR) to ASEAN, and an enhanced ASEAN Secretariat whose capacity will be strengthened to provide effective support in projecting ASEAN's collective undertakings at the global level.

The implementation of this Declaration shall be reported to the ASEAN Summits by the ASEAN Coordinating Council (ACC) taking into account the changing dynamics of the region and the global environment.

Done in Bali, Indonesia, on the Seventeenth of November in the Year Two Thousand and Eleven, in a single original copy, in the English Language.

## **PARA PENULIS**

**AMICH ALHUMAMI.** Peneliti Sosial, Department of Anthropology, University of Sussex, United Kingdom.

**ENDAH BAYU PURNAWATI.** Alumni S1 Universitas Indonesia 2003, Jurusan Hubungan Internasional dan S2 The Australian National University, Canberra 2006, Jurusan Hubungan Internasional.

**FAUSTINUS ANDREA:** Staf Editor Jurnal Analisis CSIS, Jakarta.

**HAL HILL.** HW Arndt Profesor Ekonomi Kawasan Asia Tenggara di Australian National University, Canberra.

**HASKARLIANUS PASANG.** Country Manager PT AES AgriVerde Indonesia (Pengembang proyek reduksi emisi Gas Rumah Kaca).

**J. KRISTIADI.** Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

**MARIA MONICA WIHARDJA.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta.

**PANDE RADJA SILALAHI.** Peneliti Senior CSIS, Jakarta.



A Joint Publication of the Asian Development Bank Institute  
and Centre for Strategic and International Studies



# ASIAN TSUNAMI

**Aid and Reconstruction  
after a Disaster**

**Sisira Jayasuriya and Peter McCawley**

in collaboration with

**Bhanupong Nidhiprabha, Budy P. Resosudarmo and Dushni Weerakoon**



CENTRE FOR  
STRATEGIC AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

# HADI SOESASTRO:

Sebuah Antologi Pemikiran

Editor: Mochamad Pasha

**HADI SOESASTRO:** Sebuah Antologi Pemikiran

Editor: Mochamad Pasha